

Systeme der nicht-staatlichen Alterssicherung in Großbritannien

Davy, Ulrike

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Davy, U. (2003). *Systeme der nicht-staatlichen Alterssicherung in Großbritannien*. (REGINA - Arbeitspapier, 4). Bielefeld: Universität Bielefeld, Fak. für Soziologie, Institut für Weltgesellschaft; Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie; Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-406311>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Staatliche Regulierung der privaten
und betrieblichen Alterssicherung



Ein Forschungsprojekt der Deutschen Forschungsgemeinschaft
Projektleitung: Prof. Lutz Leisering PhD, Prof. Dr. Ulrike Davy

Ulrike Davy

Systeme der nicht-staatlichen Alterssicherung in Großbritannien

REGINA - Arbeitspapier Nr. 4

Dezember 2003

Universität Bielefeld
Institut für Weltgesellschaft
Fakultät für Soziologie
Fakultät für Rechtswissenschaft

A. Einleitung

Die öffentlichen Ausgaben für staatliche Alterssicherung sind in Großbritannien¹ außergewöhnlich niedrig. Gemessen in Anteilen am Bruttoinlandsprodukt liegen die Ausgaben relativ stabil bei 5,5%; der EU-Durchschnitt liegt bei etwa 10,4%.² Während die Ausgaben in den Mitgliedstaaten der EU tendenziell steigen, rechnet man in Großbritannien mit einem (relativen) Absinken der Ausgaben.³ Konkreter: Im Steuerjahr 2001/02 lagen die Ausgaben für staatliche Altersrenten bei 43,2 Mrd. GBP (61 Mrd. Euro).⁴ Der größte Teil der Ausgaben (nämlich 82%) floss in die staatliche Basisrente.⁵ Die Zahl der Leistungsempfänger lag bei 11,2 Mio., 7 Mio. Frauen, 4,2 Mio. Männer.⁶ In Deutschland wurden am Ende des Jahres 2002 etwa 16 Mio. Altersrenten gezahlt,⁷ darunter 9 Mio. Regelaltersrenten, überwiegend an Frauen.⁸ Während sich also die Zahlen der Anspruchsberechtigten nicht dramatisch unterscheiden, lagen

Abkürzungen: ABI = Association of British Insurers; ACA = Association of Consulting Actuaries; Cm. = Command Papers; DWP = Department for Work and Pensions; FSA = Financial Service Authority; GAD = Government Actuary's Department; GBP = britische Pfund; HC = House of Commons Papers; OPRA = Occupational Pensions Regulatory Authority; PA 1995 = Pensions Act 1995 c. 26; PSA 1993 = Pension Schemes Act 1993 c. 48; Sched. = Schedule; Sec. = Section; SSA 1973 = Social Security Act 1973 c. 38; SSA 1985 = Social Security Act 1985 c. 53; SSA 1986 = Social Security Act 1986 c. 50; SSA 1990 = Social Security Act 1990 c. 27; SSCA 1999 = Social Security Contributions (Transfer of Functions etc.) Act 1999 c. 2.; SSCBA 1992 = Social Security Contributions and Benefits Act 1992 c. 4; SSPA 1975 = Social Security Pensions Act 1975 c. 60; Vol. = Volume; WRPA 1999 = Welfare Reform and Pensions Act 1999 c. 30.

¹ Die folgenden Ausführungen beziehen sich im Wesentlichen auf Großbritannien, nicht auf das Vereinigte Königreich als Ganzes. Die Eingrenzung auf Großbritannien entspricht dem Anwendungsbereich der wichtigsten sozialrechtlichen Vorschriften.

² Angaben aus: House of Commons, Work and Pensions Committee, *The Future of UK Pensions*, Third Report of Session 2002-03, Vol. I, HC 92-I, p. 19.

³ House of Commons, Work and Pensions Committee (Fn. 2) p. 19. Es wird erwartet, dass die Ausgaben für die staatliche Alterssicherung im Jahr 2050 bei 4,4% des Bruttoinlandsprodukts liegen werden.

⁴ National Statistics, *Government expenditure on social security benefits 1990/91 to 2001/02*, Annual Abstract of Statistics, www.nationalstatistics.gov.uk. Die Ausgaben für staatliche Altersrenten sind in den letzten Jahren beträchtlich gestiegen. Im Jahr 1990/91 lagen die Ausgaben noch bei 22,7 Mrd. GBP.

⁵ DWP, *State Pension (SP), Summary of Statistics*, September 2002, p. 12, www.dwp.gov.uk/asd/sossp.asp. In wöchentlichen Ausgaben bedeutet das: Im Jahr 2002 wurden wöchentlich 854,7 Mio. GBP ausgegeben, davon 701,9 Mio. GBP für die staatliche Basisrente (*basic pension*), 115,6 Mio. GBP für die staatliche Zusatzrente (*additional pension*) und 24,7 Mio. GBP für abgestufte Rentenleistungen (*graduated retirement benefit*). Nimmt man alle Geldleistungen an Rentner und Rentnerinnen in den Blick (*retirement pensions, Christmas Bonus, minimum income guarantee, widow's benefits*), betrugen die Ausgaben im Steuerjahr 2001/02 etwa 48 Mrd. GBP. Vgl. näher DWP, *Departmental Report 2003*, May 2003, Cm. 5921, p. 126. Im Jahr 2003 werden die gesamten öffentlichen Ausgaben 456 Mrd. GBP betragen, die Ausgaben für „social protection“ – sie schließen die Ausgaben für den Gesundheitsdienst (NHS) nicht ein – liegen bei 133 Mrd. GBP. Näher HM Treasury, *Budget 2003: Building a Britain of Economic Strength and Social Justice*, April 2003, Chart 1.1, www.hm-treasury.gov.uk/budget.

⁶ DWP (Fn. 5) p. 9.

⁷ VDR Statistik Bd. 144, Rentenbestand am 31. Dezember 2002, S. 2, www.vdr.de.

⁸ VDR Statistik, Rentenbestand am 31. 12. 2002, Renten nach SGB VI wegen Alters, Tabelle 911.00, www.vdr.de.

die Ausgaben für Altersrenten in Deutschland bei mehr als 140 Mrd. Euro.⁹ Auch Großbritannien muss mittelfristig mit einer Steigerung der Ausgaben rechnen (gemessen in absoluten Zahlen). So wird erwartet, dass die staatlichen Ausgaben für alte Menschen im Jahr 2005/06 bei 59 Mrd. GBP (84 Mrd. Euro) liegen werden.¹⁰ Dennoch gilt Großbritannien als ein Land, das dem demographischen Druck weniger stark ausgesetzt ist als andere westeuropäische Staaten.¹¹ Das lässt politisch Verantwortliche in Deutschland wie anderswo interessiert nach Großbritannien blicken: Hat Großbritannien mit der frühen Entscheidung für mehrere Säulen der Alterssicherung einen Weg gewählt, der sich als nachhaltiger erweist als der deutsche? In den 50er Jahren wollte sich die britische Linke an der deutschen Rentenversicherung orientieren (Titmuss).¹² Heute liebäugelt die deutsche Linke mit dem Säulenkonzept der britischen Alterssicherung.¹³ Ist Rentenpolitik im britischen Kontext einfacher? Welche Folgen hat es für die staatliche Rentenpolitik, wenn Alterssicherung auf mehreren Säulen beruht? Auf diese Fragen sollen die folgenden Überlegungen letztlich hinauslaufen.

B. Systeme der Alterssicherung

Nach der britischen Terminologie liegen der Alterssicherung in Großbritannien drei Säulen oder Schichten zugrunde.¹⁴ Die erste (staatlich organisierte) Säule garantiert allen Versicherten einen Anspruch auf einen für alle gleichen Geldbetrag (staatliche Basisrente). Die zweite (ebenfalls staatlich organisierte) Säule gewährleistet allen Beschäftigten einen Anspruch auf eine zusätzliche, einkommensabhängige Rente (staatliche Zusatzrente). Die dritte Säule umfasst die nicht-staatliche Alterssicherung, genauer: die betriebliche und die individuell-private Alterssicherung.¹⁵

⁹ VDR Statistik (Fn. 7) S. 2 (Anzahl und durchschnittlicher Betrag der Renten nach Rentenarten und nach Versicherungsträgern; eigene Berechnung).

¹⁰ DWP, Departmental Report 2003 (Fn. 5) p. 126. Die Regierung geht davon aus, dass die Zahl der Rentner und Rentnerinnen im Jahr 2025 bei 12,7 Mio. liegen wird und im Jahr 2050 bei 14,3 Mio. So die Angaben in: A new contract for welfare: Partnership in pensions, December 1998, Cm. 4179, p. 14.

¹¹ Cm. 4179 (Fn. 10) p. 13; Simplicity, security and choice: Working and saving for retirement, December 2002, Cm. 5677, pp. 3, 16, 18; N. J. Wikeley/A. I. Ogus, *The Law of Social Security*, 5th Edition, 2002, p. 587; FAZ 7. 8. 2003, S. 12.

¹² Näher L. Hannah, *Inventing retirement. The development of occupational pensions in Britain*, 1986, pp. 55, 61.

¹³ Vgl. nur G. Schröder/T. Blair, *Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten* (Juni 1999); Grundwertekommission beim Parteivorstand der SPD, *Dritte Wege – Neue Mitte. Sozialdemokratische Markierungen für Reformpolitik im Zeitalter der Globalisierung* (September 1999).

¹⁴ Zur Terminologie N. J. Wikeley/A. I. Ogus (Fn. 11) p. 588; Pensions Policy Institute, *A Guide to State Pension Reform*, 2003, p. 11.

¹⁵ In Cm. 4179 (Fn. 10) p. 16 verwendet die Regierung eine andere Terminologie. Danach bildet die staatliche Basisrente die erste Säule der Alterssicherung. Die staatliche Zusatzrente sowie die betriebliche und die individuell-private Alterssicherung bilden die zweite Säule, soweit es sich dabei um befreite Systeme handelt (*contracted-out schemes*). Zur dritten Säule werden freiwillige, über die staatlich vorgegebene Mindestsicherung hinausgehende Altersvorsorgen gezählt. Zum *contracting-out* näher Pkt. D. II.

I. Erste Säule: Staatliche Basisrente (basic pension)

Die staatliche Basisrente (*basic retirement pension*) ist im Wesentlichen beitragsfinanziert. Verpflichtend einbezogen sind Erwerbstätige, und zwar sowohl unselbständig wie selbständig Erwerbstätige.¹⁶

Das britische Sozialversicherungsrecht verpflichtet vier Personengruppen zu Beitragszahlungen:¹⁷ Auf der Grundlage eines Beschäftigungsverhältnisses (*employed earner's employment*) werden erstens Beschäftigte und zweitens Arbeitgeber zu Beitragszahlungen verpflichtet.¹⁸ Beschäftigte leisten *primary class 1 contributions*.¹⁹ Arbeitgeberbeiträge gliedern sich in *secondary class 1 contributions*, *class 1A contributions* und *class 1B contributions*.²⁰ Selbständig Erwerbstätige (*self-employed earners*) bilden eine dritte Gruppe von Beitragspflichtigen.²¹ Zur vierten Gruppe gehören freiwillig Versicherte.²² Selbständig Erwerbstätige und freiwillig Versicherte tragen die Beiträge jeweils allein;²³ sie sind aus dem Versicherungsverhältnis verpflichtet und berechtigt.²⁴ Beschäftigungsverhältnisse dagegen begründen Beitragslasten für beide Vertragsteile,²⁵ wiewohl nur ein Vertragsteil (der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin) aus der staatlichen Sicherung Ansprüche erwirbt. Für beide Seiten des Vertrags ist die Beitragspflicht daran gebunden, dass das Arbeitsentgelt eine untere Bemessungsgrenze (*primary threshold*, *secondary threshold*) überschreitet (derzeit 89

¹⁶ Allgemein Secs.1-19 SSCBA 1992.

¹⁷ Die einleitenden Bestimmungen des SSCBA 1992 gliedern die Beiträge zum National Insurance Fund in sechs verschiedene Beitragsklassen (class 1, class 1A, class 1B, class 2, class 3, class 4). Die Bestimmungen legen außerdem fest, wer mit Blick auf die Beitragsklassen zu Beitragszahlungen verpflichtet ist. Unter dem Aspekt der Beitragspflichten lassen sich vier Gruppen von Verpflichteten unterscheiden.

¹⁸ Zum Begriff „employed earner“ näher Sec. 2(1)(a) SSCBA 1992 („person who is gainfully employed in Great Britain either under a contract of service, or in an office (including elective office) with emoluments chargeable to income tax under Schedule E“).

¹⁹ Sec. 1(2)(a)(i) SSCBA 1992.

²⁰ Sec. 1(2)(a)(ii), 1(2)(b), (2)(bb) SSCBA 1992. Die Bestimmungen verpflichten genau genommen nicht nur Arbeitgeber (*employers*) zur Beitragszahlung, sondern auch andere Personen, die in bestimmten Kontexten Entgelte für Dienste leisten. Die Beitragspflichten der Beitragsklasse 1A knüpfen an Arbeitgeberleistungen im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses an, die nicht in Geld erfolgen (*benefits in kind*), die Beitragspflichten der Beitragsklasse 1B an Geldleistungen, mit denen Arbeitgeber bestimmte Aufwendungen der Arbeitnehmer pauschal abgeltet (*emoluments in accordance with a PAYE settlement agreement*).

²¹ Sec. 1(2)(c), (2)(e) SSCBA 1992. Selbständig Erwerbstätige können unter die Beitragsklasse 2 und/oder die Beitragsklasse 4 fallen. Zum Begriff „self-employed earner“ näher Sec. 2(1)(b) SSCBA 1992 („a person who is gainfully employed in Great Britain otherwise than in employed earner's employment“).

²² Sec. 1(2)(d) SSCBA 1992. Freiwillig Versicherte sind der Beitragsklasse 3 zugeordnet.

²³ Secs. 11, 13, 15 SSCBA 1992.

²⁴ Für selbständig Erwerbstätige liegt der Beitragssatz in der Beitragsklasse 4 heute bei 8%, wenn das Einkommen 30.940 GBP/Jahr nicht übersteigt; das den Betrag übersteigende Einkommen unterliegt einem Beitragssatz von 1% (Sec. 15 SSCBA 1992). Mit Einkommen, das die Grenze von 4.615 GBP/Jahr nicht übersteigt, sind selbständig Erwerbstätige der Beitragsklasse 2 zugeordnet; der *flat-rate*-Beitrag beträgt insoweit 2 GBP/Woche (Sec. 11 SSCBA 1992). Beitragszahlungen der Beitragsklasse 4 begründen für sich allein keine Leistungsansprüche (Sec. 21[2] SSCBA 1992); Grundlage für Ansprüche sind Beitragszahlungen der Beitragsklasse 2. Für freiwillig Versicherte (Beitragsklasse 3) liegt der *flat-rate*-Beitrag heute bei 6,95 GBP/Woche.

²⁵ Secs. 6, 7 SSCBA 1992.

GBP/Woche).²⁶ Ist das Arbeitsentgelt höher als die untere Bemessungsgrenze, hat der Arbeitgeber 12,8% des die untere Grenze übersteigenden Betrags an Beiträgen abzuführen; eine obere Beitragsbemessungsgrenze gibt es nicht (mehr).²⁷ Für Beschäftigte liegt der Beitragssatz bei 11%, soweit das Arbeitsentgelt eine obere Einkommensgrenze (*upper earnings limit*) nicht übersteigt.²⁸ Einkommen, das diese Grenze übersteigt, wird mit 1% belastet.²⁹

Die Beiträge fließen über das National Insurance Contributions Office³⁰ in den National Insurance Fund, aus dem alle beitragsgebundenen Sozialleistungen finanziert werden.³¹ Dazu gehören nicht nur Altersrenten, sondern auch Invalidenrenten, Renten wegen Todes, das Mutterschaftsgeld, das Krankengeld und Geldleistungen bei Arbeitslosigkeit.³² Die Mittel des National Insurance Fund werden freilich überwiegend für die staatliche Alterssicherung ausgegeben.³³ Andere Finanzierungsquellen werden für die staatliche Alterssicherung nicht genutzt. Das geltende Recht enthält zwar eine Ermächtigung an die Verwaltung, einen staatlichen Zuschuss festzusetzen, wenn die laufenden beitragsgebundenen Ausgaben aus den Beiträgen des Fonds nicht finanziert werden können.³⁴ Von der Ermächtigung wurde in den letzten Jahren aber kein Gebrauch gemacht.³⁵

²⁶ Sec. 6(1)(a), (1)(b) SSCBA 1992. Die untere Beitragsbemessungsgrenze (*primary threshold* für die Beschäftigten, *secondary threshold* für die Arbeitgeber) ergibt sich aus Reg. 10 Social Security (Contributions) Regulations 2001, S.I. 2001/1004, geändert durch: S.I. 2002/238 und S.I. 2003/193. Für Beschäftigte, deren Arbeitsentgelt eine untere Einkommensgrenze (*lower earnings limit*) übersteigt (derzeit 77 GBP/Woche), aber die untere Beitragsbemessungsgrenze (89 GBP/Woche) nicht erreicht, bestehen formal keine Beitragspflichten. A.a.O. Die Beiträge gelten als entrichtet, und die Betroffenen erwerben Anwartschaften aus dem staatlichen Sicherungssystem. Näher Sec. 6A SSCBA 1992. Beschäftigte, deren Entgelt die untere Einkommensgrenze (*lower earnings limit*) nicht erreicht, sind in das staatliche Sicherungssystem nicht einbezogen (geringfügig Beschäftigte). Zum Hintergrund der Unterscheidung zwischen unterer Beitragsbemessungsgrenze und unterer Einkommensgrenze näher U. Davy, Sozialreformen unter New Labour, ZIAS 2000, 144 (152).

²⁷ Sec. 9(1)-(2) SSCBA 1992.

²⁸ Sec. 8(1)(a), (2)(a) SSCBA 1992. Die obere Bemessungsgrenze (*upper earnings limit*) liegt derzeit 595 GBP/Woche. Vgl. Reg. 10 Social Security (Contributions) Regulations 2001, S.I. 2001/100, geändert durch: S.I. 2003/193.

²⁹ Sec. 8(1)(b), (2)(b) SSCBA 1992.

³⁰ Die Einzugsstelle ist seit 1999 der Finanzverwaltung (*Inland Revenue*) zugeordnet. Vgl. Sec. 1 und Sched. 1 SSCA 1999. Davor war für Beitragsangelegenheiten die Contributions Agency zuständig, die dem Department of Social Security untergeordnet war.

³¹ Sec. 1(1) SSCBA 1992; Secs. 162(1), 163(1)(a) Social Security Administration Act 1992 c. 5; N. J. Wikeley/A. I. Ogus (Fn. 11) p. 93.

³² Vgl. die Aufzählung in Sec. 20(1) SSCBA 1992.

³³ Von den 53 Mrd. GBP, die im Steuerjahr 2001/02 vom National Insurance Fund verwaltet wurden, flossen 43,2 Mrd. GBP in die staatliche Alterssicherung (Basisrente, staatliche Zusatzrente). Angaben aus: National Statistics (Fn. 4).

³⁴ Sec. 2(2) Social Security Act 1993 c. 3.

³⁵ N. J. Wikeley/A. I. Ogus (Fn. 11) p. 95; Report by the Government Actuary on the Drafts of the Social Security Benefits Up-rating Order 2003 and the Social Security (Contributions) (Re-rating and National Insurance Funds Payments) Order, February 2003, Cm. 5746, para. 4.

Für Alleinstehende liegt die staatliche Basisrente derzeit bei 77,45 GBP/Woche (110 Euro).³⁶ Das entspricht etwa 16% des Durchschnittslohns für Männer.³⁷ Der Anspruch auf den vollen Betrag der Basisrente ist allerdings an strenge Beitragserfordernisse gebunden. Wer nach Erreichen des Rentenalters in Rente geht – das Rentenalter liegt heute (noch immer) bei 65 Jahren für Männer und bei 60 Jahren für Frauen³⁸ – erhält nur dann den vollen Betrag, wenn (je nach Geschlecht) mindestens 44 oder 39 Beitragsjahre vorliegen.³⁹ Sind die Beitragserfordernisse nicht erfüllt, ist die Basisrente anteilig zu kürzen, soweit die Erfordernisse wenigstens zu 25% erfüllt sind.⁴⁰ Die ausgezahlten Renten sind inflationsgesichert; sie verändern sich mit dem Preisindex.⁴¹

II. Zweite Säule: Staatliche Zusatzrente (SERPS, S2P)

Seit April 1978 wird die erste staatliche Sicherung (*basic retirement pension*) durch eine zweite staatliche Sicherung ergänzt, die für eine Gruppe von Berechtigten einkommensabhängige Beitragszahlungen mit einer weiteren, einkommensbezogenen Altersrente honoriert.⁴² Beitragszahlungen auf der Grundlage eines Beschäftigungsverhältnisses begründen seither nicht nur eine Anwartschaft auf die staatliche Basisrente, sondern auch eine Anwartschaft auf eine zusätzliche Rente (*additional pension*): für Beitragszeiten zwischen April 1978 und April 2002 Anwartschaften im Rahmen von SERPS (*state earnings related pension scheme*), danach Anwartschaften auf eine *state second pension* (S2P).⁴³ Bis April 1999 gewährleistete die Rentenformel für SERPS, dass

³⁶ Sec. 44(4) SSCBA 1992, geändert durch: S.I. 2003/526. Leben Anspruchsberechtigte mit einer erwachsenen Person zusammen, für deren Unterhalt sie aufkommen, werden weitere 46,35 GBP/Woche gezahlt. Die staatliche Basisrente für ein Ehepaar beträgt daher 123,80 GBP/Woche.

³⁷ DWP, *The Abstract of Statistics*, 2002 Edition, 2002, p. 58.

³⁸ Sec. 122(1) SSCBA 1992 („pensionable age“) und para. 1 Sched. 4 PA 1995. Das Rentenalter für Frauen wird zwischen 2010 und 2020 von 60 auf 65 Jahre angehoben. Zu den Altersgrenzen näher *N. J. Wikeley/A. I. Ogus* (Fn. 11) p. 599.

³⁹ Zu den Beitragserfordernissen vgl. para. 5 Sched. 3 SSCBA 1992; *D. Blake*, *Pension Schemes and Pension Funds in the United Kingdom*, 2nd Edition, 2003, p. 61. Seit den 70er Jahren ist in untergesetzlichen Vorschriften freilich angeordnet, dass sich die geforderten Beitragszeiten auf 20 Jahre reduzieren, wenn die Betroffenen Kinder erzogen oder Pflegeaufgaben wahrgenommen haben (*home responsibilities*). Vgl. zunächst *Social Security Pensions (Home Responsibilities and Miscellaneous Amendments) Regulations 1978*, S.I. 1978/508, und heute *Social Security Pensions (Home Responsibilities) Regulations 1994*, S.I. 1994/704, zuletzt geändert durch: S.I. 2003/1767.

⁴⁰ Reg. 6 *Social Security (Widow's Benefit and Retirement Pensions) Regulations 1979*, S.I. 1979/642, zuletzt geändert durch: S.I. 2003/938.

⁴¹ *D. Blake* (Fn. 39) p. 63.

⁴² Im April 1978 trat der SSPA 1975 in Kraft, der für viele Jahrzehnte die Grundlage für eine weitere, einkommensbezogene staatliche Altersrente bildete. Vgl. davor aber auch schon die Regeln des SSA 1973 (die Regeln dieses Gesetzes über die staatliche Zusatzrente traten nie in Kraft) und – als historisch erste Abweichung vom *flat-rate*-Prinzip – den *National Insurance Act 1959* c. 47. Der *National Insurance Act 1959* schuf eine staatliche Rente mit der Bezeichnung „*graduated retirement benefit*“ (GRB). Anwartschaften auf diese Rente konnten bis April 1975 erworben werden, und tatsächlich bezieht ein Teil der heutigen Rentner und Rentnerinnen GRB. Die Geldleistungen sind jedoch nicht sehr hoch. Im September 2002 lag die Höhe von GRB durchschnittlich bei 3,73 GBP/Woche für Männer und 1,25 GBP/Woche für Frauen. So DWP (Fn. 5) pp. 13, 14.

⁴³ Am 6. April 2002 traten die maßgeblichen Bestimmungen des *Child Support, Pensions and Social Security Act 2000* c. 19 in Kraft. Vgl. Sec. 44(6)(za) und Sec. 45(2)(c) und Sched. 4A SSCBA 1992. SERPS war mit dem SSPA 1975 von einer Labour Regierung mit dem Ziel eingeführt worden, der staatlichen

die staatliche Zusatzrente etwa 25% des individuellen Erwerbseinkommens erreichte (das Erwerbseinkommen wurde aber nur innerhalb bestimmter unterer und oberer Grenzen berücksichtigt).⁴⁴ Für Rentenfälle nach dem 6. April 1999 liegt das Sicherungsniveau aus SERPS nur mehr bei 20% des Erwerbseinkommens.⁴⁵ Die im April 2002 eingeführte *state second pension* wiederum wird – so ist sie angelegt – Beschäftigte mit niedrigen beitragspflichtigen Einkommen stärker begünstigen als Beschäftigte mit höheren Einkommen.⁴⁶ Die neue staatliche Zusatzrente ist nicht mehr einkommensproportional. Die Rentenformel hat nun deutliche Umverteilungseffekte; sie begünstigt insbesondere Beschäftigte im Einkommensband zwischen 4.000 und 11.200 GBP/Jahr (hier liegt das Sicherungsniveau bei 40% des Erwerbseinkommens).⁴⁷ Mittelfristig soll die *state second pension* zu einer *flat-rate*-Geldleistung umgestaltet werden.⁴⁸

Das Einkommensniveau, das die staatliche Basisrente und die staatliche Zusatzrente garantiert, ist – das ist die Kehrseite niedriger öffentlicher Ausgaben – außerordentlich niedrig. Im September 2002 lag die durchschnittliche staatliche Zahlrente (Basisrente und Zusatzrente) für Männer bei 92 GBP/Woche, für Frauen bei 67 GBP/Woche.⁴⁹ Frauen sind im Rentenalter stärker als Männer auf die Basisrente

Basisrente eine einkommensbezogene Ergänzung zur Seite zu stellen. Das von der Regierung zunächst angepeilte Versorgungsniveau sollte bei 43% des Durchschnittseinkommens der Männer liegen. Vgl. *N. J. Wikeley/A. I. Ogus* (Fn. 11) p. 593. Dieses Ziel wurde mit dem SSPA 1975 aber nicht verwirklicht. Zu den Reformen durch den SSPA 1975 vgl. auch unten Pkt. C. I.

⁴⁴ Sec. 45(1), (6) SSCBA 1992 und dazu *N. J. Wikeley/A. I. Ogus* (Fn. 11) pp. 594, 617.

⁴⁵ Sec. 45(2)(b), (3), (4) SSCBA 1992 und dazu *N. J. Wikeley/A. I. Ogus* (Fn. 11) p. 617.

⁴⁶ Umverteilung zu den untersten Einkommensschichten ist das erklärte Ziel der Rentenpolitik von New Labour. Vgl. nur Cm. 4179 (Fn. 10) p. 3: „we are replacing SERPS to give greater help to those in need. Our replacement – the new State Second Pension – will reward those who work even on low incomes, and also those who are unable to stay in work because of caring responsibilities, illness or disability.“

⁴⁷ Sec. 45(2)(c) und para. 2 Sched. 4A SSCBA 1992. Das unterste Einkommensband erfasst Einkommen, die über der unteren Einkommensgrenze (*lower earnings limit*) liegen (zum Begriff Fn. 26; derzeit: 77 GBP/Woche bzw. 4.004 GBP/Jahr), aber einen unteren Grenzwert (*low earnings threshold*) nicht übersteigen. Für das Steuerjahr 2003/04 liegt der untere Grenzwert (*low earnings threshold*) bei 11.200 GBP/Jahr. Vgl. Sec. 44A(5) SSCBA 1992 und Social Security (Low Earnings Threshold) Order 2003, S.I. 2003/324. Nach der Formel für S2P können also auch Beschäftigte Anwartschaften erwerben, deren Arbeitsentgelt noch keine Beitragspflichten auslöst (weil das Entgelt 89 GBP/Woche nicht erreicht). Erziehende, Pflegepersonen und behinderte Menschen können nach der Formel ebenfalls Anwartschaften erwerben. Vgl. insoweit Sec. 44a(2) SSCBA 1992. Die Regierung geht davon aus, dass etwa 8,5 Mio. Menschen von der neuen staatlichen Zusatzrente profitieren werden (so Cm. 5677 [Fn. 11] p. 23). Für Menschen, deren Einkommen im zweiten und dritten Einkommensband liegt, ist das Sicherungsniveau niedriger. Das zweite Einkommensband erfasst Einkommen zwischen 11.200 und 25.600 GBP/Jahr, das dritte Einkommensband Einkommen zwischen 25.600 und 30.940 GBP/Jahr. Im zweiten Einkommensband liegt das Sicherungsniveau bei 10% des relevanten Einkommens, im dritten Einkommensband bei 20%. Zu den Einkommensbändern und den Rentenformeln vgl. para. 2(3) Sched. 4A SSCBA 1992.

⁴⁸ *N. J. Wikeley/A. I. Ogus* (Fn. 11) p. 625. Bemessungsgrundlage wird (nur) jenes Einkommen sein, das den unteren Grenzwert (*low earnings threshold*) nicht übersteigt (derzeit 11.200 GBP/Jahr). Für Menschen, die mehr verdienen als 11.200 GBP/Jahr, ist die neue staatliche Zusatzrente (S2P) daher beträchtlich ungünstiger als SERPS.

⁴⁹ DWP (Fn. 5) p. 11. Das ergibt umgerechnet auf Euro und Monate etwa 523 Euro für Männer und 380 Euro für Frauen. In Deutschland lagen die durchschnittlichen Altersrenten nach SGB VI im Jahr 2002 bei 1.015 Euro für Männer und 508 Euro für Frauen. Vgl. die Angaben in: VDR Statistik (Fn. 7) S. 3, 4.

verwiesen. Für Frauen zwischen 60 und 75 lag der Ertrag aus SERPS durchschnittlich bei 7 bis 8 GBP/Woche, für Männer erreichte der Ertrag immerhin 20 GBP/Woche.⁵⁰ Mehr als 2 Mio. Rentner und Rentnerinnen erhielten daher eine steuerfinanzierte Unterstützungslleistung (*minimum income guarantee*), die das verfügbare Einkommen für Alleinstehende auf etwa 100 GBP/Woche an hob (hier liegt die offiziell anerkannte Armutsgrenze).⁵¹ Nimmt man die bedarfsabhängigen Sozialleistungen insgesamt in den Blick (*minimum income guarantee, housing benefit, council tax benefit*), wird noch plastischer, in welchem Maß Rentnerhaushalte armutsgefährdet sind: Im Jahr 2002 bezogen 41% der alleinstehenden Rentnerinnen und Rentner weitere bedarfsabhängige staatliche Leistungen.⁵²

III. Dritte Säule: Nicht-staatliche Alterssicherung

Die Leistungen der ersten und zweiten Säule der Alterssicherung zielten in Großbritannien nie auf Lebensstandardsicherung. Das unterscheidet die britische Rentenpolitik deutlich von der deutschen.

Die britischen Konservativen sprachen selbst in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs zu Beginn der 70er Jahre von einer Partnerschaft zwischen staatlichem und privatem Sektor, in deren Rahmen die staatliche Alterssicherung *flat-rate*-Basisrenten garantieren sollte und der private Sektor einkommensbezogene Renten auf höherem Niveau.⁵³ Der Gedanke einer solchen Partnerschaft findet sich auch in der Rhetorik von New Labour, dort vor allem unter dem Schlagwort des „progressive universalism“, ein Schlagwort, das den am meisten Bedürftigen die größte Hilfe verspricht: „support for all, and more help for those who need it most, when they need it most“.⁵⁴ Übertragen auf die staatliche Rentenpolitik heißt das: Staatliche Vorsorge zielt im Wesentlichen auf die unteren Einkommensschichten. Diejenigen, die über genug Einkommen verfügen, um für sich selbst zu sorgen, haben die Verantwortung, für sich selbst zu sorgen, und zwar unter Inanspruchnahme nicht-staatlicher Vorsorgesysteme.⁵⁵ Damit waren noch vor wenigen Jahren primär Systeme

⁵⁰ DWP (Fn. 5) p. 13, 14.

⁵¹ HM Treasury (Fn. 5) para. 5.44. Seit Oktober 2003 wird das Sicherungsniveau über eine neue staatliche Grundsicherungsleistung – *pension credit* – insbesondere auch für jene Rentner und Rentnerinnen verbessert, die über kleinere Ersparnisse verfügen. Ersparnisse werden nicht mehr in voller Höhe auf die steuerfinanzierte Unterstützungslleistung angerechnet. Vgl. dazu näher Secs. 2, 3 State Pension Credit Act 2002 c. 16; House of Commons, Work and Pensions Committee, Pension Credit, Second Report of Session 2001-2002, Vol. I, HC 638-I; State Pension Credit Regulations 2002, S.I. 2002/1792.

⁵² DWP, Pensioners' Income Series 2001/02 (2003) p. 49, www.dwp.gov.uk/asd. Die Leistungen gingen überwiegend an Frauen. Der Anteil der alten Menschen, die einen Anspruch auf eine bedarfsabhängige Leistung geltend machen könnten, es aber nicht tun, wird auf etwa 25% geschätzt. Vgl. Pensions Policy Institute (Fn. 14) p. 12.

⁵³ Strategy for Pensions. The Future Development of State and Occupational Provision, September 1971, Cm. 4755, para. 9: „partnership in which the State scheme provides basic pensions and occupational schemes provide pensions related to earnings“.

⁵⁴ HM Treasury (Fn. 5) para. 5.1. Vgl. auch Cm. 4179 (Fn. 10) p. 15: „The UK pension system is a partnership between the State (providing the basic state pension and ... SERPS), employers (providing occupational pension schemes) and private pension providers (providing personal pensions). Although the system needs to change, this partnership remains the right foundation.“

⁵⁵ Vgl. Cm. 4179 (Fn. 10) p. 3: „We believe that those who can, should save for their retirement, and that the State should provide greater security for those who cannot. ... we believe that, once our re-

me der betrieblichen Alterssicherung gemeint (*occupational pension schemes*). Heute wird verstärkt auch an individuell-private Alterssicherung gedacht (*personal pension schemes*). Nicht-staatliche Vorsorgesysteme waren und sind jedoch nicht vollkommen staatsfern. Das britische Parlament hat sich immer das Recht vorbehalten, die Partnerschaft zwischen staatlicher und nicht-staatlicher Sicherung auszugestalten, also in den Markt der privaten Alterssicherungsprodukte regulierend einzugreifen, wenngleich zu unterschiedlichen Zeiten in unterschiedlichem Ausmaß. Ansatzpunkte für die staatliche Intervention bilden das Sozialrecht (*social security law*), das Steuerrecht (*tax law*) und das Recht über die treuhänderische Verwaltung von Vermögen (*trust law*).

Wie kam es zu dieser Partnerschaft und wie sieht diese Partnerschaft heute aus?

C. Entwicklung der nicht-staatlichen Alterssicherung

Aus der mehr als 100-jährigen Geschichte der nicht-staatlichen Alterssicherung seien drei Punkte herausgegriffen, die für die Verbindung zwischen staatlicher und nicht-staatlicher Alterssicherung besonders bedeutsam sind.

I. Politik von Old Labour

Die erste markante Reform der nach dem Krieg eingeführten staatlichen Alterssicherung geht auf die Politik der Labour-Regierung in der Mitte der 70er Jahre zurück: Beveridge und ihm folgend das britische Parlament hatten staatliche Altersvorsorge bewusst auf Subsistenzsicherung angelegt. Mehr war – dahin ging die Überzeugung – nicht in der Verantwortung des Staates. Wer mehr wünschte als Vorsorge auf Subsistenzniveau, war insbesondere auf den Bereich der betrieblichen Alterssicherung verwiesen.⁵⁶ Betriebliche Alterssicherung besaß bereits Tradition⁵⁷ und war weiter im Aufbau begriffen: Mitte der 30er Jahre waren etwa 13% der Arbeitskräfte in einem betrieblichen System abgesichert, Mitte der 50er Jahre 33% und Mitte der 60er Jahre etwa 50%.⁵⁸ Betriebsrenten waren im öffentlichen Sektor verbreiteter als im privaten, bei großen Unternehmen verbreiteter als bei kleinen, für Männer, Vollbeschäftigte und gut Qualifizierte üblicher als für Teilzeitbeschäftigte und Frauen.

In den 70er Jahren begann eine rentenpolitische Debatte, die von der Sorge beherrscht war, dass die aus der staatlichen Alterssicherung fällig werdenden Ansprüche auf Dauer nicht über *flat-rate*-Beiträge finanziert werden könnten.⁵⁹ Als die La-

forms are in place, those earning more than about [GBP] 9,000 a year . . . will be better off saving through a funded second pension." Ähnlich Cm. 5677 (Fn. 11) p. 27.

⁵⁶ Social Insurance and Allied Services, Report by Sir William Beveridge, November 1942, Cm. 6404, para. 302: „Social insurance and national assistance organised by the State are designed to guarantee, on condition of service, a basic income for subsistence. The actual incomes and by consequence the normal standards of expenditure of different sections of the population differ greatly. Making provision for these higher standards is primarily the function of the individual, that is to say, it is a matter for free choice and voluntary insurance.“

⁵⁷ Zur Entwicklung der betrieblichen Alterssicherung vgl. insb. L. Hannah (Fn. 12).

⁵⁸ L. Hannah (Fn. 12) pp. 40, 67.

⁵⁹ Die für die britische Sozialversicherung ursprünglich eingerichtete Finanzierung über *flat-rate*-Beiträge gilt heute allgemein als problematisch. Vgl. etwa L. Hannah (Fn. 12) p. 55; N. J. Wikeley/A. I.

bour-Regierung 1975 den Schritt zu einkommensproportionalen Beiträgen (und zu einkommensproportionalen Leistungen) vollzog, tat sie das nicht, ohne das Verhältnis zur betrieblichen Alterssicherung zu bekräftigen und gesetzlich zu fixieren: Der SSPA 1975 schuf (verpflichtend) eine staatliche Zusatzrente (SERPS), gab Beschäftigten und Arbeitgebern aber auch die Möglichkeit, die zusätzliche Sicherung „abzuwählen“, wenn die Beschäftigten in ein Betriebsrentensystem eingebunden waren, das gewissen Anforderungen genügte (Mindesthöhe der Betriebsrente; Hinterbliebenenvorsorge).⁶⁰ Staatliche Altersvorsorge zielte danach also nicht mehr nur auf Subsistenzsicherung, verstand sich aber weiter als subsidiär gegenüber einer betrieblichen Absicherung, die – damit *contracting-out* zulässig war – erstmals bestimmten gesetzlichen Vorgaben entsprechen musste.⁶¹

II. Politik der Konservativen

Die späten 80er Jahre sind noch einmal geprägt von der Sorge, dass die staatliche Alterssicherung in Finanzierungsschwierigkeiten geraten könnte. Diesmal hatte die (konservative) Regierung jedoch nicht die wachsenden Ansprüche auf eine Basisrente im Auge, sondern die Ansprüche im Rahmen von SERPS.⁶² Nachdem die Abschaffung von SERPS politisch nicht durchgesetzt werden konnte,⁶³ forcierte die Regierung die Partnerschaft mit der privaten Rentenindustrie: Der SSA 1986 senkte das Sicherungsniveau der staatlichen Zusatzrente von 25% des relevanten Erwerbseinkommens auf 20%.⁶⁴ *Contracting-out* wurde für die individuell-private Alterssicherung geöffnet, die primär auf definierten Beiträgen beruht (*money purchase schemes*).⁶⁵ Die konservativen Regierungen kümmerten sich allerdings auch um den Schutz der privat Versicherten: Der SSA 1990 verpflichtete (erstmalig) zur Dynamisierung der ausgezahlten Betriebsrenten.⁶⁶ Der PA 1995 schuf sodann eine staatliche Aufsichtsbehörde, der weitreichende Kontrollbefugnisse übertragen wurden.⁶⁷ Mit diesem be-

Ogus (Fn. 11) pp. 592, 593; F.-X. Kaufmann, Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, 2003, S. 146.

⁶⁰ Vgl. Secs. 33-36 SSPA 1975; L. Hannah (Fn. 12) p. 61; N. J. Wikeley/A. I. Ogus (Fn. 11) p. 594.

⁶¹ L. Hannah (Fn. 12) p. 63: „This transformation in state responsibility for old age saving, rather than mere poverty relief, could hardly have failed to have a significant impact on the attitude of governments to the regulation of pension schemes. In allowing contracting out, they were implicitly accepting that the private occupational movement would be able to honour its commitments.“

⁶² N. J. Wikeley/A. I. Ogus (Fn. 11) p. 595.

⁶³ Zu den Plänen zur Abschaffung von SERPS näher D. Blake (Fn. 39) p. 87.

⁶⁴ Sec. 18 SSA 1986.

⁶⁵ Zu den Anforderungen für *contracting-out* näher Sched. 1 SSA 1986. Dass die nicht-staatliche Rente eine bestimmte Mindesthöhe erreicht, wurde für *money purchase*-Systeme nicht verlangt. Dies wird unter dem Blickwinkel des individuellen Schutzes gelegentlich kritisiert. Vgl. etwa N. J. Wikeley/A. I. Ogus (Fn. 11) p. 595: „The effect of the 1986 Act was to allow contracting out without any guarantee that the employee would get as good a pension as he or she would have received from the state scheme.“

⁶⁶ Secs. 11-14, Schedules 2-4 SSA 1990. Die betrieblichen Renten des öffentlichen Sektors waren üblicherweise inflationsgesichert. Dafür sorgten zunächst einzelne Gesetzgebungsakte, sodann (allgemein) der Pensions (Increase) Act 1971 c. 56. Im Bereich des privaten Sektors lag die Anpassung der Renten an die Inflation dagegen im Ermessen der Anbieter.

⁶⁷ Secs. 1-15, 98-106 PA 1995. Zur Aufsicht über die nicht-staatlichen Systeme der Alterssicherung vgl. auch unten Pkt. D. III. 2. a).

sonderen, rentenrechtlichen *trust law* reagierte das britische Parlament auf den Maxwell-Skandal der frühen 90er Jahre.⁶⁸

III. Politik von New Labour

Der Leitgedanke der gegenwärtigen Regierung knüpft nahtlos an konservative Vorstellungen aus den 80er Jahren an. Staatliche Alterssicherung soll sich – so wurde von New Labour noch 1998 erklärt – in erster Linie um die Menschen bemühen, die nicht für sich selbst sorgen können; die anderen sollen in ihren Sicherungsbemühungen lediglich unterstützt werden.⁶⁹

Auf dieser Grundlage beschloss das britische Parlament zwei einschneidende Maßnahmen, die die Partnerschaft mit der privaten Rentenindustrie erneut vertiefen sollen: SERPS wurde abgeschafft und durch eine staatliche Zusatzrente (S2P) ersetzt, die für besser Verdienende so ungünstig gestaltet ist, dass sie sich von der staatlichen Zusatzrente vernünftigerweise befreien lassen (*contracting-out*).⁷⁰ Und die Rentenindustrie wurde verpflichtet, bestimmte kostengünstige Alterssicherungsprodukte anzubieten (*stakeholder pensions*).⁷¹ Nach den Vorstellungen der Regierung sollen diese Produkte vor allem für Menschen im mittleren Einkommensbereich eine attraktive Alternative zur staatlichen Alterssicherung sein.⁷² Auf die *stakeholder pensions* wird noch einzugehen sein.⁷³

IV. Gemeinsame Basis: Wohlfahrtsmix

Die drei Momentaufnahmen der britischen Rentenpolitik belegen, wie fest verankert der Gedanke eines staatlichen und privaten Wohlfahrtsmix auf dem Gebiet der Alterssicherung ist. Dass der Gedanke so unangefochten war und ist, hat wohl auch etwas damit zu tun, dass das Säulenkonzept für alle relevanten Akteure Vorteile bot: Die Arbeitgeberseite konnte mit dem Angebot einer betrieblichen Alterssicherung qualifizierte Arbeitskräfte gewinnen bzw. halten oder – wenn dies zweckmäßig war – den Prozess der Verrentung leichter durchsetzen.⁷⁴ Die Gewerkschaften waren eher in der Lage, sich mit Arbeitgebern auf ein höheres Sicherungsniveau der Betriebsrenten zu verständigen als mit den Regierungen über ein höheres Sicherungsniveau der staatlichen Rente.⁷⁵ Die Versicherten profitierten von den günstigeren Angeboten der privaten Rentenindustrie. Und der Staat verzichtete zwar auf einen Teil der Beitragseinnahmen während der Erwerbsphase, er ist aber auch nicht verpflichtet, die höheren (einkommensbezogenen) Zusatzrenten auszus zahlen.⁷⁶ Der vielseitige Nutzen hat einen breiten Konsens möglich gemacht.

⁶⁸ Zum Maxwell-Skandal *D. Blake* (Fn. 39) p. 340.

⁶⁹ Cm. 4179 (Fn. 10) p. 29: „Those who can save have a responsibility to do so. The State should ensure that they have access to secure, good value pensions. And the State should give particular support to those who cannot be expected to save.“

⁷⁰ Vgl. oben Pkt. B. II.

⁷¹ Secs. 1-8 WRPA 1999.

⁷² Vgl. Cm. 4179 (Fn. 10) p. 47; *U. Davy* (Fn. 26) S. 172.

⁷³ Unten Pkt. D. IV.

⁷⁴ *L. Hannah* (Fn. 12) pp. 22, 23, 27, 65, 109.

⁷⁵ *L. Hannah* (Fn. 12) p. 43.

⁷⁶ *N. J. Wikeley/A. I. Ogus* (Fn. 11) pp. 588, 595.

D. Nicht-staatliche Alterssicherung

I. Systeme der nicht-staatlichen Alterssicherung

Nach geltendem britischen Recht gliedert sich die nicht-staatliche Alterssicherung grob in betriebliche und private Alterssicherung, die betriebliche Alterssicherung wiederum in Alterssicherung im privaten und im öffentlichen Sektor.

Die betriebliche Alterssicherung im öffentlichen Sektor (*public service pension schemes*) umfasst Betriebsrentensysteme, die vom Staat als Arbeitgeber eingerichtet werden (wie z.B. für die Beschäftigten des National Health Service, der Polizei, des Schulwesens oder des *local government*).⁷⁷ Diese Betriebsrentensysteme finden (häufig gruppenbezogen) ihre Grundlage in besonderen Gesetzgebungsakten, die den Betroffenen relativ günstige Rechtspositionen gewähren. Die Akte sollen hier nicht weiter verfolgt werden.⁷⁸ Die betrieblichen Rentensysteme des privaten Sektors (*occupational pension schemes*) und die Systeme der individuell-privaten Alterssicherung (*personal pension schemes*)⁷⁹ sind in der Regel *trust funds* im Sinne des *trust law*, also Vermögensmassen, die von *trustees* im Interesse der Nutznießer des Systems (d.h. der Mitglieder bzw. der Angehörigen) verwaltet werden.⁸⁰ *Trust funds* werden mit einer schriftlichen Urkunde errichtet (*trust deed*), die bei betrieblichen Systemen von den Arbeitgebern formuliert wird.⁸¹ Die *trustees* eines betrieblichen Rentensystems werden vom Arbeitgeber bestellt, der dabei allerdings an gewisse Vorschlags- und Anhörungsrechte der Mitglieder gebunden ist.⁸² Die *trustees* haben grundsätzlich die Aufgabe, die Beiträge auf dem Kapitalmarkt zu investieren, so dass – wenn die

⁷⁷ Zur Entwicklung der betrieblichen Rentensysteme im öffentlichen Sektor näher *D. Blake* (Fn. 39) pp. 22-28. „Public service pension scheme“ wird in Sec. 1 PSA 1993 definiert als: „an occupational pension scheme established by or under an enactment or the Royal prerogative or a Royal charter, being a scheme (a) all the particulars of which are set out in, or in a legislative instrument made under, an enactment, Royal warrant or charter, or (b) which cannot come into force, or be amended, without the scheme or amendment being approved by a Minister of the Crown or government department or by the Scottish Ministers“.

⁷⁸ Viele der hier dargestellten (allgemeinen) Regeln über betriebliche Rentensysteme finden auf die Systeme des öffentlichen Sektors Anwendung. Keine Anwendung finden etwa die Regeln über die Dynamisierung der ausgezahlten Betriebsrenten (Sec. 51 PA 1995), weil insoweit eigene Regeln bestehen (vgl. Fn. 66). Keine Anwendung finden auch die Regeln des PA 1995 über die Aufsicht durch OPRA, wenn und soweit betriebliche Systeme des öffentlichen Sektors nicht als *trust funds* organisiert sind. Denn die Regeln des PA 1995 knüpfen an diese Organisationsform an. Die meisten Rentensysteme des öffentlichen Sektors sind jedoch *statutory funds* und haben daher keine Grundlage in *trust law*. Zur Organisationsstruktur der Rentensysteme des öffentlichen Sektors vgl. auch GAD, Occupational pensions schemes 2000. Eleventh survey by the Government Actuary, 2003, p. 70, www.gad.gov.uk.

⁷⁹ Die Begriffe sind definiert in Sec. 1 PSA 1993. Betriebliche Rentensysteme sind zwingend mit einer unselbständigen Beschäftigung verknüpft (*qualifying service in an employment*). Individuell-private Alterssicherung beruht primär auf der Mitgliedschaft in einem System, das im Fall des Todes oder der Verrentung Geldleistungen in Form von Renten (*pensions*) zur Verfügung stellt.

⁸⁰ Vgl. allgemein *D. Blake* (Fn. 39) pp.95-103; *D. J. Hayton*, Commentary and Cases on the Law of Trusts and Equitable Remedies, 11th Edition, 2001, pp. 734-776; *A. J. Oakley*, Parker and Mellows: The Modern Law of Trusts, 7th Edition, 1998, pp. 441-461.

⁸¹ *A. J. Oakley* (Fn. 80) p. 451.

⁸² *A. J. Oakley* (Fn. 80) p. 452. Zur Bestellung der *trustees* näher Secs. 16, 18, 18A, 21, 27, 29 PA 1995. *Trustees* können natürliche Personen oder Unternehmen (*trustee companies*) sein.

Verbindlichkeiten fällig werden – die zugesagten Leistungen aus dem Kapital und den Renditen finanziert werden können.⁸³ Bei individuell-privaten Systemen der Alterssicherung legen die anbietenden Versicherer (Lebensversicherungen, Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit, Banken) die Verwaltung der Beiträge fest.⁸⁴ Hier treffen *trustees* in der Regel keine Investitionsentscheidungen.⁸⁵ Die Beiträge fließen an Versicherungsunternehmen, die die Gelder sodann anlegen.⁸⁶

Im Einzelnen ist die nicht-staatliche Alterssicherung in Großbritannien unterschiedlich organisiert. Die betrieblichen Systeme des öffentlichen Sektors sind meist umlagefinanziert (Beiträge und Steuern), die Systeme des privaten Sektors stützen sich meist auf einen Kapitalstock.⁸⁷ Die großen betrieblichen Systeme (des öffentlichen wie des privaten Sektors) sind regelmäßig „salary related“. Das bedeutet: Die Mitglieder erwerben einen Anspruch auf eine Geldleistung in einer bestimmten Höhe, zumeist ausgedrückt in Anteilen am (letzten) Arbeitsentgelt (*defined benefit schemes*).⁸⁸ Die Systeme geben den Mitgliedern oft das Recht, am Beginn der Auszahlungsphase für eine einmalige größere Geldsumme zu optieren (*lump sum*). Im Übrigen erhalten die Mitglieder (oder ihre Angehörigen) wiederkehrende Geldleistungen. *Money purchase schemes* – auf diesem Modell beruht vor allem die individuell-private Alterssicherung – gewähren keinen Anspruch auf eine Geldleistung, deren Höhe vorab fixiert ist, sondern einen Anspruch auf eine Geldleistung, deren Höhe abhängig ist von den eingezahlten Beiträgen und den Renditen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt am Kapitalmarkt erzielt werden können. Bei Eintritt des Versicherungsfalls (Verrentung, Tod) wird zu den dann herrschenden Bedingungen eine Annuität gekauft, die an die Betroffenen ausgezahlt wird.⁸⁹ Das Risiko des Wertverfalls liegt bis dahin allein bei den Versicherten.

⁸³ Zu den Befugnissen der *trustees* näher Sec. 34 PA 1995; *D. Blake* (Fn. 39) p.96; *A. J. Oakley* (Fn. 80) p. 453. Die Investitionsentscheidungen werden von den *trustees* oft nicht selbst getroffen, sondern von bestellten Verwaltern (*fund managers*) oder Versicherungsunternehmen, an die die Entscheidungen abgegeben werden. In solchen Fällen übernehmen die *trustees* vor allem Aufsichtsfunktionen. Das Gesetz verpflichtet freilich nicht zur Weitergabe der Investitionsentscheidungen. Das Gesetz gibt auch nicht zwingend vor, dass die *trustees* über bestimmte Mindestqualifikationen verfügen müssen. Zwingend angeordnet ist lediglich, dass den *trustees* ein Beratungstab beizugeben ist. Vgl. dazu unten Pkt. D. III. 2. b).

⁸⁴ *M. Wyman/Ph. Orange/C. Barry*, in: *N. Inglis-Jones, Sweet and Maxwell's Law of Pension Schemes II*, 2001, 33-17. Dabei kann auf die Bestellung von *trustees* auch ganz verzichtet werden.

⁸⁵ *A. J. Oakley* (Fn. 80) p. 442; *D. J. Hayton* (Fn. 80) p. 736.

⁸⁶ Zu den Anlageformen näher *D. Blake* (Fn. 39) p. 189.

⁸⁷ *A. J. Oakley* (Fn. 80) p. 444.

⁸⁸ Im Sommer 2000 waren alle betrieblichen Rentensysteme des öffentlichen Sektors *salary related*-Systeme. Insgesamt waren von den 1.395 Systemen, die von den Beitragspflichten zur staatlichen Alterssicherung teilweise befreit waren und mehr als 1.000 Mitglieder hatten, immerhin 1.216 Systeme einkommensbezogen. Angaben aus: *GAD* (Fn. 78) p. 14. Einkommensbezogene Systeme gelten als „günstiger“ für die Versicherten, weil hier der Unternehmer das Risiko der Langlebigkeit und der sinkenden Renditen auf den Kapitalmärkten trägt. Im Übrigen variiert die Berechnung der Rentenleistungen von System zu System. Manche Systeme orientieren sich am Arbeitsentgelt des letzten Beschäftigungsjahres, gelegentlich der letzten drei oder fünf Jahre (*final salary*), manche an anderen individuellen Bemessungsgrundlagen. Die Höhe der Geldleistungen hängt außerdem von der Dauer der Beschäftigung ab (*service*). Insoweit wird einem Beschäftigungsjahr regelmäßig 1/60 des maßgeblichen Arbeitsentgelts zugeordnet. Näher *A. J. Oakley* (Fn. 80) p. 446.

⁸⁹ Vgl. die Definition in Sec. 181 PSA 1993 sowie *A. J. Oakley* (Fn. 80) p. 447.

Im Sommer 2000 bestanden in Großbritannien 105.000 Systeme der betrieblichen Alterssicherung.⁹⁰ Die Zahl der Beschäftigten, die (aktive) Mitglieder eines betrieblichen oder privaten Systems der Alterssicherung waren, ist beträchtlich: Von den 22,7 Mio. Beschäftigten⁹¹ waren etwa 10,1 Mio. in Systemen der betrieblichen Alterssicherung, davon 5,7 Mio. im privaten Sektor, 4,5 Mio. im öffentlichen Sektor.⁹² Die meisten befanden sich in großen, einkommensbezogenen Systemen (*defined benefit schemes*).⁹³ Oder anders: Etwa 47% der Beschäftigten hatten eine betriebliche Alterssicherung, 12% verfügten außerdem über eine individuell-private Alterssicherung.⁹⁴ Die praktische Bedeutung privater Alterssicherung – genauer: der betrieblichen Alterssicherung – schlägt sich auch in der Zusammensetzung des Einkommens der Rentner und Rentnerinnen nieder: Im September 2002 bestanden die Einkommen zu 51% aus staatlichen Leistungen (*benefit income*), zu 26% aus Leistungen der betrieblichen Alterssicherung und zu 3% aus Leistungen der individuell-privaten Alterssicherung; 60% der Rentner und Rentnerinnen bezogen Einkommen aus einer betrieblichen Alterssicherung.⁹⁵ Im Jahr 1979 bestand das Einkommen dagegen zu 61% aus staatlichen Leistungen und (nur) zu 16% aus betrieblichen Leistungen.⁹⁶ Geschlechtsspezifische Unterschiede schlagen jedoch auch bei den betrieblichen Rentenleistungen durch: Im Jahr 2002 bezogen alleinstehende Männer etwa 63 GBP/Woche aus einer betrieblichen Alterssicherung, alleinstehende Frauen dagegen 36 GBP.⁹⁷

II. Befreiung von der staatlichen Alterssicherung

Nicht-staatliche Alterssicherung lohnt, weil der Gesetzgeber Beschäftigten und Arbeitgebern die Möglichkeit einräumt, sich vom staatlichen System der Alterssicherung zum Teil befreien zu lassen (*contracting-out*). Für die zweite Säule der Alterssicherung (staatliche Zusatzrente) hat der Gesetzgeber bewusst auf einen absoluten Versicherungszwang verzichtet. Beitragspflichtige können ihre Beitragspflichten reduzieren, wenn nachgewiesen wird, dass die Beschäftigten an Sicherungssystemen beteiligt sind, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Mit Blick auf betriebliche Rentensysteme (*occupational pension schemes*) spricht das britische Recht insoweit von „contracted-out employment“, mit Blick auf individuell-private Sicherungen (*personal pension schemes*) von „appropriate schemes“.⁹⁸ Die Voraussetzungen für ein *con-*

⁹⁰ GAD (Fn. 78) p. 9. Die Zahl der Rentensysteme des öffentlichen Sektors lag bei 324.

⁹¹ Cm. 5677 (Fn. 11) p. 29. Weitere 3 Mio. Menschen sind selbständig erwerbstätig.

⁹² GAD (Fn. 78) pp. 3, 17. Im Steuerjahr 2001/02 lag die Zahl der (aktiven) Mitglieder betrieblicher Rentensysteme nach Schätzungen der Regierung bei fast 11 Mio. So Cm. 5677 (Fn. 11) p. 51.

⁹³ GAD (Fn. 78) pp. 16, 17. Etwa 6,8 Mio. Menschen befanden sich in Systemen mit mehr als 10.000 Mitgliedern, 9,1 Mio. in *defined benefit*-Systemen.

⁹⁴ A. Pickering, A simpler way to better pensions. An independent report, 2002, p. 70.

⁹⁵ DWP (Fn. 52) p. 6. Die große Bedeutung der betrieblichen Alterssicherung ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Beteiligung an einem solchen System bis Ende der 80er Jahre vielfach eine Voraussetzung für den Abschluss eines Arbeitsvertrags bildete. Vgl. M. Wyman/Ph. Orange/C. Barry (Fn. 84) 33-02. Erst mit Sec. 160(1) PSA 1993 wurde diese Praxis förmlich abgeschafft.

⁹⁶ DWP (Fn. 52) p. 7.

⁹⁷ DWP (Fn. 52) p. 39.

⁹⁸ Sec. 7(1) PSA 1993. Arbeitgeber sind nicht verpflichtet, ein betriebliches Rentensystem zu schaffen. Beschäftigte sind nicht verpflichtet, an solchen Systemen teilzunehmen. Klauseln in Arbeitsverträgen, die die Beteiligung an einem betrieblichen System der Alterssicherung zwingend vorsehen, sind nach Sec. 160(1) PSA 1993 nichtig.

contracting-out werden seit April 1999 von der Finanzverwaltung geprüft.⁹⁹ Liegen die Voraussetzungen vor, wird das System zertifiziert (*certification of schemes*).¹⁰⁰

1. Zertifizierung

Für betriebliche Systeme auf der Basis von *defined benefits* sind die Voraussetzungen der Zertifizierung strenger als für *money purchase*-Systeme.

Defined benefit-Systeme müssen für Beschäftigungszeiten vor dem 6. April 1997 einen wöchentlichen Rentenbetrag garantieren, der der staatlichen Zusatzrente entspricht (*guaranteed minimum pension*).¹⁰¹ *Defined benefit*-Systeme müssen außerdem überlebende Ehegatten absichern.¹⁰² Für Beschäftigungszeiten nach dem 6. April 1997 bildet die staatliche Zusatzrente allerdings keine feste Vergleichsgröße mehr.¹⁰³ In Bezug auf Beschäftigungszeiten nach dem 6. April 1997 hängt die Zertifizierung des Systems bloß davon ab, dass die betrieblichen Leistungen den Leistungen eines gesetzlich vorgegebenen Referenzsystems im Großen und Ganzen entsprechen (*pensions are broadly equivalent to, or better than, the pensions which would be provided for such persons under a reference scheme*).¹⁰⁴ Allgemein wird angenommen, dass der neue Referenztest für die Versicherten weniger Schutz bietet als der alte.¹⁰⁵

Money purchase-Systeme – der betrieblichen wie der individuell-privaten Alterssicherung – sind dagegen zu zertifizieren, wenn sichergestellt ist, dass bestimmte Mindestbeiträge eingezahlt werden, bestimmte Rechte der Betroffenen gewahrt sind, und die Beiträge zu einem bestimmten Zweck (nämlich zum Erwerb einer Annuität) verwendet werden.¹⁰⁶

⁹⁹ Sec. 1 SSCA 1999.

¹⁰⁰ Vgl. allgemein Sec. 9 PSA 1993.

¹⁰¹ Secs. 9(2)(a), 13, 14 PSA 1993. Das Erfordernis, dass die Betroffenen aus dem betrieblichen System mindestens jene Leistungen erhalten müssen, die ihnen auch das staatliche Zusatzrentensystem gewähren würde, geht schon auf den SSPA 1975 zurück (vgl. dort Secs. 33, 34).

¹⁰² Secs. 9(2)(a), 17 PSA 1993. Für Witwen und Witwer muss die Rentenzahlung mindestens die Hälfte des Betrags erreichen, der an die Berechtigten als Altersrente ausbezahlt wäre.

¹⁰³ Secs. 9(2)(b), 12A PSA 1993. Die Änderung geht auf den PA 1995 zurück (Sec. 136).

¹⁰⁴ Sec. 12A(3) PSA 1993. Das Referenzsystem ist näher umschrieben in Sec. 12B PSA 1993. Grundlage der Referenzrente sind danach 90% des Durchschnittseinkommens der letzten drei Beschäftigungsjahre, soweit es die untere Einkommensgrenze (*lower earnings limit*) übersteigt und die obere Bemessungsgrenze (*upper earnings limit*) nicht übersteigt. Die Formel für die Berechnung der Referenzrente garantiert für jedes Beschäftigungsjahr 1/80 des maßgeblichen Einkommens, höchstens jedoch 50% dieses Einkommens. In der Praxis dürfte das neue Referenzsystem keine schwer zu nehmende Hürde sein. Die meisten betrieblichen Rentensysteme des privaten Sektors gewähren nämlich jährliche Zuwachsraten (*accrual rates*) von 1/60 des rentenfähigen Einkommens (GAD [Fn. 78] p. 28). Nach 40 Beschäftigungsjahren erreichen die Rentenleistungen damit etwa zwei Drittel des maßgeblichen Einkommens.

¹⁰⁵ N. J. Wikeley/A. I. Ogus (Fn. 11) p. 634; M. Thomas/B. Dowrick, Blackstone's Guide to the Pensions Act 1995, 1995, p. 140.

¹⁰⁶ Sec. 8(1)(b) („minimum payments“), Sec. 9(3) („occupational pension scheme“), Sec. 9(5) („personal pension scheme“), Sec. 10 („protected rights“), Secs. 26-32 PSA 1993.

Alle Systeme der nicht-staatlichen Alterssicherung, die zur Befreiung (*contracting-out*) führen können, sind zu registrieren.¹⁰⁷

2. Beitragsrechtliche Folgen

Folge der Beteiligung an einem zertifizierten System der Alterssicherung ist, dass ein Teil der dem staatlichen System geschuldeten Beiträge für die nicht-staatliche Sicherung verfügbar wird. Wie die Beiträge verfügbar werden und in welcher Höhe sie verfügbar werden, hängt im Einzelnen davon ab, welchem System die Versicherten angeschlossen sind.

Sind die Beschäftigten einem betrieblichen Sicherungssystem (*occupational pension scheme*) angeschlossen, senkt sich der Beitragssatz im Bereich der staatlichen Sicherung, und zwar für die Mitgliedschaft in einem *defined benefit*-System mehr als für die Mitgliedschaft in einem *money purchase*-System.¹⁰⁸ Die Mitgliedschaft in einem zertifizierten *defined benefit*-System senkt den (gesamten) Beitragssatz für das Einkommen zwischen *lower earnings limit* und *upper earnings limit*¹⁰⁹ – er liegt dort bei insgesamt 23,8%¹¹⁰ – um 5,1 Prozentpunkte (für Beschäftigte um 1,6 Prozentpunkte, für Arbeitgeber um 3,5%).¹¹¹ Die Mitgliedschaft in einem *money purchase*-System senkt den Beitragssatz um 2,6 Prozentpunkte (für Beschäftigte um 1 Prozentpunkt, für Arbeitgeber um 1,6 Prozentpunkte).¹¹²

Für Beschäftigte, die einem individuell-privaten Sicherungssystem (*appropriate personal pension scheme*) angehören, ordnet das Gesetz formal keine Beitragsermäßigung an. Arbeitgeber und Beschäftigte bleiben mit dem vollen Beitragssatz belastet.¹¹³ Die einziehende Stelle wird aber verpflichtet, einen bestimmten Teil der Beiträge an den zuständigen Träger der privaten Alterssicherung weiterzuleiten.¹¹⁴ Die Höhe der Mindestbeiträge (*minimum contributions*) hängt vom Alter der Versicherten und dem individuellen Einkommen ab.¹¹⁵

¹⁰⁷ Sec. 6 PSA 1993; Register of Occupational and Personal Pension Schemes Regulations 1997, S.I. 1997/371, zuletzt geändert durch: S.I. 2000/3198.

¹⁰⁸ Der Unterschied in der Reduktion der Beitragssätze soll *defined benefit*-Systeme attraktiver machen als *money purchase*-Systeme.

¹⁰⁹ Zu diesen Berechnungsgrenzen näher Fn. 26 und Fn. 28.

¹¹⁰ Zum Beitragssatz für Beschäftigte und Arbeitgeber oben Pkt. B. I.

¹¹¹ Sec. 41(1A), (1B) PSA 1993.

¹¹² Sec. 42A PSA 1993; Art. 2(a) Social Security (Reduced Rates of Class 1 Contributions, and Rebates) (Money Purchase Contracted-out Schemes) Order 2001, S.I. 2001/1355. Die endgültigen Ermäßigungen sind darüber hinaus vom Alter der Versicherten abhängig. Vgl. näher Sec. 42A(2B) und Art. 2(b) Order 2001, S.I. 2001/1355.

¹¹³ *D. Blake* (Fn. 39) pp. 209-211.

¹¹⁴ Sec. 43(1) PSA 1993 („minimum contributions“).

¹¹⁵ Zu den Beitragssätzen näher Social Security (Minimum Contributions to Appropriate Personal Pension Schemes) Order 2001, S.I. 2001/1354. Die Beitragsüberweisungen liegen zwischen 2,1% und 21% des Einkommens zwischen *lower earnings limit* und *upper earnings limit*. Die hohen Überweisungs-raten sind beschränkt auf ältere Beschäftigte im untersten Einkommensbereich.

3. Steuerrechtliche Folgen

Zu diesen sozialrechtlichen Begünstigungen kommen steuerrechtliche, wenn das nicht-staatliche Sicherungssystem auch eine steuerrechtliche Zertifizierung erlangt hat. Systeme, die die Finanzverwaltung (*Inland Revenue*) als *exempt approved systems* anerkennt,¹¹⁶ genießen eine Reihe steuerrechtlicher Begünstigungen: Beiträge der Arbeitgeber gelten für die Begünstigten nicht als Einkommen; Beitragszahlungen sind – für Beschäftigte und Arbeitgeber – Ausgaben, die das steuerpflichtige Einkommen mindern; Kapitalerträge unterliegen nicht der Steuerpflicht; die Auszahlung einmaliger größerer Geldbeträge bei Eintritt des Versicherungsfalls (*lump sum*) ist bis zu einer Deckelungsgrenze steuerfrei. Erst die ausgezahlten Renten sind der Steuerpflicht unterworfen.¹¹⁷

4. Leistungsrechtliche Folgen

Beschäftigte, die einem zertifizierten System der Alterssicherung angehören, bleiben Mitglieder der staatlichen Alterssicherung. Der Anspruch auf die (*flat-rate*) Basisrente wird nicht berührt.¹¹⁸ Berührt wird lediglich der Anspruch auf die staatliche Zusatzrente (SERPS, S2P).¹¹⁹ Nach der vom SSPA 1975 ursprünglich geschaffenen Regelung behielten die Betroffenen allerdings auch insoweit ihre Ansprüche; der Betrag der privaten Rente war bei der Auszahlung der staatlichen Rente lediglich in Abzug zu bringen.¹²⁰ So war gewährleistet, dass die betrieblichen Renten nicht niedriger waren als die staatliche Zusatzrente. Seit Inkrafttreten des PA 1995 (6. April 1997) ist die Rechtslage ungünstiger. Heute besteht diese Sicherung nur mehr für einkommensbezogene Rentenansprüche (*salary related pension schemes*), soweit ihnen Beschäftigungszeiten vor dem 6. April 1997 zugrunde liegen.¹²¹ In allen anderen Fällen führt *contracting-out* zwingend zu einem Verlust der Ansprüche auf die staatliche Zusatzrente,¹²² also auch dann, wenn die Zusatzrente höher wäre als die private Rente.

III. Schutz der Rechte und Aufsicht

Contracting-out und steuerrechtliche Zertifizierung sind nicht die einzigen Ansatzpunkte für staatliche Interventionen am Markt der privaten Rentenindustrie. Der britische Gesetzgeber wurde in den vergangenen Jahrzehnten auch unter zwei anderen Blickwinkeln tätig, nämlich erstens zum Schutz erworbener Rechte, zweitens zur Sicherung der geordneten Verwaltung der durch die Beiträge gebildeten Vermögen.

¹¹⁶ Näher Secs. 590-612 Income and Corporation Taxes Act 1988 c. 1, zuletzt geändert durch Income Tax (Earnings and Pensions) Act 2003 c. 1.

¹¹⁷ Zur steuerrechtlichen Behandlung nicht-staatlicher Systeme der Alterssicherung näher *D. Blake* (Fn. 39) p. 122. Die Begünstigungen für die Beitragszahlungen sind allerdings an bestimmte Höchstgrenzen gebunden, und dies macht die steuerrechtlichen Regelungen äußerst komplex. Die Regierung plant eine Vereinfachung des steuerrechtlichen Regimes. Vgl. dazu: HM Treasury/Inland Revenue, *Simplifying the taxation of pensions: increasing choice and flexibility for all*, December 2002, www.inlandrevenue.gov.uk.

¹¹⁸ *N. J. Wikeley/A. I. Ogus* (Fn. 11) p. 630; *M. Wyman/Ph. Orange/C. Barry* (Fn. 84) 15-09. Zu Voraussetzungen und Höhe der Basisrente (*basic retirement pension*) oben Pkt. B. I.

¹¹⁹ Zu Voraussetzungen und Höhe der staatlichen Zusatzrente oben Pkt. B. II.

¹²⁰ Sec. 29 SSPA 1975. Ebenso später Sec. 46(1), 48 PSA 1993.

¹²¹ Secs. 46(1) PSA 1993, geändert durch: Sec. 140 PA 1995.

¹²² Sec. 48A PSA 1993.

Der erste Bereich betrifft den Inhalt der privatrechtlichen Versicherungsverhältnisse. Der zweite Bereich schafft besonderes (rentenbezogenes) *trust law*.

1. Rechte der Versicherten

Die wichtigsten Regeln über den Erhalt erworbener Rechte betreffen den Inflationsausgleich (*price indexation*) und die Rechte derer, die ein betriebliches Rentensystem freiwillig oder unfreiwillig verlassen, ehe sie das Rentenalter erreichen (*early leavers*).

a) Early leavers

Die Rechte der *early leavers* genießen schon seit dem SSA 1973 einen besonderen Schutz. Davor besaßen *early leavers* bloß das (privatrechtlich abgesicherte) Recht, bei Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses die Auszahlung der eigenen Beiträge zu verlangen; die Beiträge des Arbeitgebers blieben im System und kamen anderen zugute.¹²³ Der SSA 1973 schuf erstmals einen Anspruch auf eine anteilige, bei Erreichen des Rentenalters auszuzahlende Rente (*short service benefit*).¹²⁴ Der SSA 1985 verpflichtete die betrieblichen Systeme dann dazu, die den Ansprüchen zugrunde liegenden Einkommen nach Maßgabe der Inflation anzupassen und die Betroffenen – wenn sie das wünschten – mit einem sofort fälligen Geldbetrag (*cash equivalent*) abzufinden.¹²⁵

Das geltende Recht kennt immer noch eine Unverfallbarkeitsfrist, jedoch eine wesentlich kürzere. Beschäftigte, die aus einem betrieblichen Rentensystem ausscheiden, weil sie ihren Arbeitsplatz verlieren oder wechseln, haben heute einen Anspruch auf *short service benefit*, wenn das Beschäftigungsverhältnis wenigstens zwei Jahre bestanden hat.¹²⁶ Beschäftigte, die einen solchen Anspruch erworben haben, können bei Verlassen des Systems die Auszahlung eines versicherungsmathematisch errechneten Betrags verlangen (*cash equivalent*)¹²⁷ oder sich die (anteilige) Rente auszahlen lassen, wenn sie das Rentenalter erreichen.¹²⁸ Die der Rentenberechnung zugrunde liegenden (früheren) Einkommen sind aufzuwerten.¹²⁹ Mit Zustimmung der Versicherten dürfen die *trustees* die Anwartschaften auch in ein anderes System transferieren, z.B. in ein Lebensversicherungssystem.¹³⁰

¹²³ L. Hannah (Fn. 12) p. 100.

¹²⁴ Sec. 63, Sched. 16 SSA 1973. Der Anspruch auf *short service benefit* setzte voraus, dass die Betroffenen beim Ausscheiden aus dem Beschäftigungsverhältnis das 26. Lebensjahr vollendet hatten und mindestens 5 Jahre beschäftigt gewesen waren.

¹²⁵ Sec. 2, Sched. 1A SSA 1985. Die Pflicht zur jährlichen Anpassung war auf 5% begrenzt.

¹²⁶ Sec. 71(1) PSA 1993. Eine Altersgrenze kennt das geltende Recht nicht mehr. Beschäftigte, die den Arbeitsplatz vor Ablauf der Unverfallbarkeitsfrist verlassen, sind berechtigt, die Auszahlung ihrer eigenen Beiträge zu fordern. Vgl. M. Wyman/Ph. Orange/C. Barry (Fn. 84) 29-06.

¹²⁷ Secs. 94-101Q PSA 1993.

¹²⁸ Sec. 71(3) PSA 1993. Die Zahl derer, die für eine aufgeschobene Rentenzahlung (*preserved pension entitlement*) optiert haben, lag im Sommer 2000 bei 6,7 Mio. Menschen. Angaben aus: GAD (Fn. 78) p. 5.

¹²⁹ Secs. 83, 84 PSA 1993.

¹³⁰ Sec. 73(2)-(4) PSA 1993.

b) Indexation

Mit der Dynamisierung der (ausgezählten) privaten Renten hat sich der Gesetzgeber spät beschäftigt.¹³¹ Nach einem ersten Regelungsversuch im Jahr 1990¹³² garantiert der PA 1995 nunmehr einen begrenzten Inflationsausgleich (*limited price indexation*): Danach sind alle privaten Renten jährlich nach Maßgabe der Inflationsrate anzupassen, höchstens aber um 5%.¹³³ Die gesetzliche Anpassungspflicht bezieht sich allerdings nur auf Renten(teile), denen Beschäftigungs- oder Beitragszeiten nach dem 6. April 1997 zugrunde liegen.¹³⁴

c) Information

Die Regeln über den Transfer der Anwartschaften und die Dynamisierung der Renten werden ergänzt durch eine Reihe von individuellen Informationsrechten, die sich zum Teil auf den Inhalt und die wirtschaftliche Lage des Rentensystems beziehen, zum Teil auf die persönlichen Anwartschaften. Um einige wichtige herauszugreifen: Die *trustees* eines Rentensystems haben ihre Investitionspolitik schriftlich offenzulegen (Art der Investitionen, erwartete Renditen, verwirklichte Renditen).¹³⁵ Die Mitglieder eines Systems und ihre Angehörigen sind über die Statuten des Systems, die Verwaltung, die Finanzlage und ihre Rechte und Pflichten zu informieren.¹³⁶ Änderungen des Systems sind an einen Beschluss der *trustees* oder eine Genehmigung durch die *trustees* gebunden und setzen voraus, dass Rechtspositionen der Versicherten nicht verschlechtert werden.¹³⁷ Einen besonderen Schutz im Fall des Unternehmensübergangs (*transfer of undertaking*) genießen die Betroffenen aber nicht.¹³⁸

¹³¹ Nur die betrieblichen Renten des öffentlichen Sektors waren seit Beginn des 20. Jahrhunderts wiederkehrend Gegenstand von Anpassungen. Vgl. dazu schon oben Fn. 66.

¹³² Vgl. Sec. 58A SSPA 1975, eingefügt durch Sec. 11 SSA 1990.

¹³³ Sec. 51 PA 1995 (*occupational pension schemes*), Sec. 162 PA 1995 (*personal pension schemes*).

¹³⁴ Sec. 51(2) PA 1995.

¹³⁵ Sec. 35 PA 1995.

¹³⁶ Sec. 113 PSA 1993; Occupational Pension Schemes (Disclosure of Information) Regulations 1996, S.I. 1996/1655; Personal Pension Schemes (Disclosure of Information) Regulations 1987, S.I. 1987/1110, zuletzt geändert durch: S.I. 2002/1555.

¹³⁷ Sec. 67 PA 1995.

¹³⁸ Nach Reg. 7 Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations 1981, S.I. 1981/1794 (geändert durch: Sec. 33[5] Trade Union Reform and Employment Rights Act 1993 c. 19), dürfen sich die Rechte der Beschäftigten durch einen Unternehmensübergang zwar grundsätzlich nicht verschlechtern. Dieses „Verschlechterungsverbot“ bezieht sich aber gerade nicht auf Betriebsrenten. Nach Meinung der Gerichte sind Unternehmen, die Beschäftigte eines anderen Unternehmens übernehmen, nicht verpflichtet, den Betroffenen zu den bisherigen Bedingungen ein anderes Betriebsrentensystem anzubieten. Vgl. Employment Appeal Tribunal 30. 7. 1993, Walden Engineering Co. Ltd./Warrener, IRLR 1993, 420; Court of Appeal 15. 5. 1997, Adams/Lancashire County Council, IRLR 1997, 436. Die britische Regierung plant, die Rechtsposition der Beschäftigten (insb. der Beschäftigten im privaten Sektor) zu verbessern. Zu den Reformvorhaben zuletzt: Simplicity, security and choice: Working and saving for retirement. Action on occupational pensions, Cm. 5835, June 2003, pp. 10, 17. Aus gemeinschaftsrechtlicher Perspektive vgl. weiter Art. 3(3) Richtlinie 1977/187/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen, ABIEG 1977 L 61/26 (heute: Art. 3[4] Richtlinie 2001/23/EG, ABIEG 2001 L 82/16) und die einschränkende Auslegung durch EuGH 4. 6. 2002, Beckmann/Dynamco Whicheloe Macfarlane Ltd., EuSlg. 2002 I 4893.

d) Privatautonome Rechtsgestaltung

Der Umstand, dass sich der Gesetzgeber seit Jahrzehnten um die Sicherung individueller Rechtspositionen bemüht, kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass einige zentrale Fragen der privaten Versicherungsverhältnisse nicht geregelt sind. Sie sind gänzlich der privatautonomen Rechtsgestaltung überlassen. Dazu gehören etwa die Zugangsbedingungen zu den Systemen (Altersgrenzen, Erfordernis eines Antrags für die Teilnahme), der Beitragssatz, die Veränderungen des Beitragssatzes, die Verteilung der Beitragslast auf Arbeitgeber und Beschäftigte, die Beschreibung der Leistungsfälle im Einzelnen, das Rentenankfallsalter oder die Berechnung der Geldleistungen. Aus den steuerrechtlichen Bedingungen für die Zertifizierung ergeben sich insoweit nur einige wenige Anhaltspunkte.¹³⁹

2. Aufsicht über die Vermögensverwaltung

Die aufsichtsrechtlichen Vorschriften finden sich heute nahezu geschlossen im PA 1995. Nach dem Maxwell-Skandal¹⁴⁰ war wohl kurz erwogen worden, den privaten Rentensystemen eine andere Grundlage zu geben als das hergebrachte *trust law*.¹⁴¹ Solchen Vorschlägen ist das britische Parlament gleichwohl nicht gefolgt. Mit dem PA 1995 wurde das bestehende *trust law* aber um einige wichtige aufsichts- und insolvenzrechtliche Regelungen ergänzt.

a) Occupational Pensions Regulatory Authority

Der PA 1995 schafft eine Regulierungsbehörde (*Occupational Pensions Regulatory Authority*) mit weitreichenden Informationsrechten und Anordnungsbefugnissen gegenüber *trustees*.¹⁴² Die Regulierungsbehörde ist befugt, *trustees* abzuverufen¹⁴³ oder zu bestellen.¹⁴⁴ Bei Pflichtverletzungen kann die Regulierungsbehörde Strafen (*civil penalties*) verhängen.¹⁴⁵

b) Trustees

Das Gesetz enthält wichtige Vorgaben für die Ernennung und die Aufgaben der *trustees*. Die Vorgaben sollen zum einen eine gewisse Unabhängigkeit vom Arbeitgeber-

¹³⁹ Inland Revenue, Model Rules for Approval of Occupational Pension Schemes; Inland Revenue, Integrated Model Rules (IMR 2003) for Personal Pension Schemes Including Stakeholder Pension Schemes Approved Under Chapter IV of Part XIV of the Income And Corporation Taxes Act 1988; beide: www.inlandrevenue.gov.uk. Danach muss das Rentenankfallsalter für Betriebsrenten etwa zwischen dem 50. und dem 75. Lebensjahr liegen. Der für die Mitglieder des Systems geltende Beitragssatz darf 15% nicht übersteigen. Der zu erwerbende Rentenanspruch darf eine Höchstgrenze nicht übersteigen. Diese Grenze liegt bei 1/60 des letzten Einkommens, multipliziert mit den Beschäftigungsjahren (höchstens zu berücksichtigen: 40 Jahre).

¹⁴⁰ Dazu D. Blake (Fn. 39) p. 340.

¹⁴¹ Pension Law Reform. The Report of the Pension Law Review Committee, Vol. I, Cm. 2342-I, September 1993, pp.184-198.

¹⁴² Vgl. insb. Secs. 1-15, 98-103 PA 1995. OPRA trat an die Stelle des Occupational Pensions Board, der mit dem SSA 1973 errichtet worden war.

¹⁴³ Secs. 4-6 PA 1995. Die Abberufung darf etwa erfolgen, wenn ein Strafverfahren wegen Veruntreuung oder Betrug oder ein Insolvenzverfahren eingeleitet wurde.

¹⁴⁴ Secs. 7, 8 PA 1995. Die Bestellung muss im Interesse der Verwaltung des Fondsvermögens liegen.

¹⁴⁵ Sec. 10 PA 1995.

ber sicherstellen, zum anderen einschlägiges Fachwissen verfügbar machen: So muss – damit über den Bestellvorgang nicht nur Arbeitgeberinteressen zum Zuge kommen – mindestens ein Drittel der *trustees* von den Mitgliedern (also den Beschäftigten) nominiert sein.¹⁴⁶ Im Fall der Insolvenz des Arbeitgebers sind sogleich unabhängige *trustees* zu bestellen.¹⁴⁷ Für jedes betriebliche Rentensystem sind außerdem fachkundige Berater zu bestellen, nämlich mindestens ein Wirtschaftsprüfer (*auditor*) und ein Versicherungsmathematiker (*actuary*).¹⁴⁸ Die fachkundigen Berater sind verpflichtet, die Regulierungsbehörde zu informieren, wenn sie meinen, dass es bei der Vermögensverwaltung zu Rechtsverletzungen kommt.¹⁴⁹ Verwalten die *trustees* einkommensbezogene betriebliche Rentensysteme (*salary related schemes*), trifft sie eine besondere Deckungspflicht: Ein einkommensbezogenes Betriebsrentensystem muss stets über so viele Vermögenswerte verfügen, dass die Verbindlichkeiten gedeckt sind (*minimum funding requirement*).¹⁵⁰ Weist das System eine schwerwiegende Unterdeckung auf – das ist der Fall, wenn die Vermögenswerte weniger als 90% der Verbindlichkeiten ausmachen – ist der Arbeitgeber gesetzlich verpflichtet, die Unterdeckung durch Zuschüsse zu beseitigen.¹⁵¹

c) Insolvency, winding-up

Der PA 1995 enthält außerdem Regeln für den Fall der Insolvenz des Arbeitgebers und das Schließen eines Systems (*winding-up*), die die Regeln des PSA 1993 ergänzen.

Grundsätzlich gilt schon auf der Grundlage von *trust law*, dass Gläubiger des Arbeitgebers keinen Zugriff auf das Vermögen des *trust fund* haben. Die *trustees* verwalten ein Vermögen, das vom Vermögen des Arbeitgebers strikt getrennt ist.¹⁵² Vor diesem Hintergrund beschäftigen sich die gesetzlichen Regeln nur mit Pflichtverletzungen seitens des Arbeitgebers: Ist ein insolventer Arbeitgeber mit den Beitragszahlungen im Rückstand, normiert das Gesetz eine (in ihrem Umfang freilich begrenzte) staatliche Einstandspflicht: In einem solchen Fall ist der zuständige Secretary of State verpflichtet, einen Teil der Beitragslast zu übernehmen.¹⁵³ Im Übrigen genießen Beitragschulden einen hohen Rang im Insolvenzverfahren gegenüber dem Arbeitgeber.¹⁵⁴ Hat der Arbeitgeber seine Pflicht zur Beseitigung einer Unterdeckung nicht erfüllt (*minimum funding requirement*), gilt der fehlende Betrag zwar als Verbindlichkeit des

¹⁴⁶ Secs. 16-21 PA 1995.

¹⁴⁷ Secs. 22-26C PA 1995.

¹⁴⁸ Sec. 47 PA 1995.

¹⁴⁹ Sec. 48 PA 1995.

¹⁵⁰ Sec. 56 PA 1995.

¹⁵¹ Sec. 60 PA 1995. Einkommensbezogene betriebliche Rentensysteme sind daher regelmäßig versicherungsmathematisch zu bewerten. Zu den Berechnungsmethoden vgl. insb. Occupational Pension Schemes (Minimum Funding Requirement and Actuarial Valuations) Regulations 1996, S.I. 1996/1536.

¹⁵² D. Blake (Fn. 39) p. 95; S. Cann/Ph. Churchill/L. Gillespie/S. Head, Tolley's Basic Guide to Pensions (2001) p. 35.

¹⁵³ Sec. 124 PSA 1993. Der Secretary of State hat sodann einen Erstattungsanspruch gegenüber dem säumigen Arbeitgeber.

¹⁵⁴ Sec. 128, Sched. 4 PSA 1993.

Arbeitgebers gegenüber den *trustees*, die Verbindlichkeit genießt im Insolvenzverfahren aber keinen besonderen Rang.¹⁵⁵

Das Schließen eines Rentensystems (*winding-up*) wiederum kann verschiedene Ursachen haben. Eine wichtige Ursache ist die Insolvenz des Arbeitgebers. Im Fall der Insolvenz ist der Arbeitgeber oft nicht in der Lage, Beiträge an das Rentensystem zu zahlen, und ohne Beitragszahlungen durch den Arbeitgeber kann ein Rentensystem nur weitergeführt werden, wenn die Aktiva des Systems die Passiva weit übersteigen. Droht dem Rentensystem Unterdeckung, kann die Regulierungsbehörde die Schließung des Systems sogar autoritativ anordnen.¹⁵⁶ Eine andere wichtige Ursache ist der Wunsch eines (solventen) Arbeitgebers nach Einstellung der Beitragszahlungen. Einen solchen Wunsch lassen die Statuten eines betrieblichen Rentensystems in der Regel zu.¹⁵⁷

In dem einen wie dem anderen Fall haben die *trustees* zwei Möglichkeiten: Die *trustees* können das System als „geschlossenes“ oder „eingefrorenes“ fortführen, also als ein System, das keine weiteren Mitglieder mehr aufnimmt bzw. keine weiteren Einzahlungen mehr zulässt.¹⁵⁸ Die *trustees* können aber auch – und das geschieht in der Praxis häufiger – die Auflösung der Vermögensmasse einleiten. In diesem Fall sind die *trustees* verpflichtet, die Verbindlichkeiten des Systems in einer bestimmten Reihenfolge einzulösen.¹⁵⁹ Dabei haben die *trustees* nach Anhörung der Betroffenen primär zu versuchen, Annuitäten zu erwerben oder sie in andere Rentensysteme einzukaufen.¹⁶⁰

IV. Stakeholder Pensions

Die beschriebenen Systeme der nicht-staatlichen Alterssicherung sind nicht allen Erwerbstätigen zugänglich; sie sind auch nicht für alle attraktiv: Zugang zu einem betrieblichen Rentensystem haben nur Beschäftigte, deren Arbeitgeber ein solches System anbietet. Unternehmen mit wenigen Beschäftigten tun dies oft nicht.¹⁶¹ Für Er-

¹⁵⁵ Sec. 75(1), (8) PA 1995; *M. Wyman/Ph. Orange/C. Barry* (Fn. 84) 28-07. Die *trustees* des Systems sind berechtigt, sich mit dem Arbeitgeber über den aushaftenden Betrag zu vergleichen. Vgl. dazu insb. High Court (Chancery Division) 17. 6. 2002, *Bradstock Group Pension Scheme Trustees Ltd. v. Bradstock Group plc*.

¹⁵⁶ Secs. 11, 12 PA 1995.

¹⁵⁷ *M. Thomas/B. Dowrick* (Fn. 105) p. 94. Diese statutarisch begründete Option gilt allgemein als eine scharfe Waffe in den Händen der Arbeitgeber. Denn es sind die Arbeitgeber, die den Zeitpunkt der Ankündigung festlegen, und sie können den Zeitpunkt so festlegen, dass die Schließung des Systems (etwa wegen vorhandener Überschüsse) für sie möglichst günstig ist. Vgl. *N. Inglis-Jones*, in: *N. Inglis-Jones, Sweet & Maxwell's Law of Pension Schemes I*, 2003, 13-08.

¹⁵⁸ Sec. 38 PA 1995.

¹⁵⁹ Die Reihenfolge ergibt sich primär aus den Statuten des Rentensystems, bei einkommensbezogenen Rentensystemen (auch) aus Sec. 73 PA 1995. Danach sind zunächst die Ansprüche zu befriedigen, die auf freiwilligen Beiträgen beruhen, dann die Rechte der Rentner und Rentnerinnen, dann die Anwartschaften der aktiven Mitglieder. Die Rangordnung ist vor allem dann bedeutsam, wenn das Fondsvermögen nicht ausreicht, um alle Ansprüche zu befriedigen.

¹⁶⁰ Vgl. allgemein *N. Inglis-Jones* (Fn. 157) 13-14; für einkommensbezogene Rentensysteme Sec. 74 PA 1995 sowie Reg. 6-7 Occupational Pension Schemes (Winding up) Regulations 1996, S.I. 1996/3126.

¹⁶¹ Die Arbeitgeber von etwa 35% der Beschäftigten bieten keine betriebliche Alterssicherung an. So Cm. 4179 (Fn. 10) p. 48.

werbstätige, die ihren Arbeitsplatz häufig wechseln, sind betriebliche Rentensysteme (wegen der Unverfallbarkeitsfrist) nicht sinnvoll. Selbständig Erwerbstätigen steht diese Alterssicherung von vornherein nicht offen. Individuell-private Alterssicherung schließlich ist wenig attraktiv für Menschen mit niedrigem Einkommen, weil sie mit ihren Beiträgen auch die (relativ) hohen Verwaltungskosten zu tragen haben.

Um auch diese Gruppen zu einer privaten Alterssicherung zu bewegen, hat das britische Parlament mit Wirkung vom 6. April 2001 Rahmenvorschriften für eine Alterssicherung geschaffen,¹⁶² die vor allem auf Menschen zielt, deren Einkommen zwischen 11.200 und 25.600 GBP/Jahr liegt.¹⁶³ Die im WPRA 1999 definierten *stakeholder pensions* weisen (zwingend) bestimmte Merkmale auf: Die Renten sind – darauf wurde politisch großer Wert gelegt – kostengünstig, flexibel und sicher.¹⁶⁴ Die Alterssicherungsprodukte sind „kostengünstig“, weil der Vertrieb und die Beitragseinzahlung (auch) über die Arbeitgeber erfolgt. Seit Oktober 2001 sind alle Arbeitgeber mit mehr als 5 Beschäftigten verpflichtet, ein *stakeholder pension scheme* anzubieten.¹⁶⁵ Nach den gesetzlichen Vorgaben darf der Abzug für Verwaltungskosten 1% des individuellen Vermögenswerts nicht überschreiten.¹⁶⁶ *Stakeholder pensions* sind „flexibel“, weil sie nach den gesetzlichen Vorgaben leicht transferierbar sind.¹⁶⁷ Und die Systeme sind „sicher“, weil die Verwaltung der Beiträge einer staatlichen Aufsicht unterliegt.¹⁶⁸ Im Übrigen können *stakeholder pension schemes* – sie sind prinzipiell *money purchase*-Systeme – verschiedene Formen annehmen: Das System kann auf *trust law* beruhen; dann liegt die Verwaltung in den Händen von *trustees*.¹⁶⁹ Das System kann sich aber auch auf eine vertragliche Vereinbarung zwischen einem Anbieter und den Versicherten stützen;¹⁷⁰ dann unterliegt das System bestimmten Vorgaben des Secretary of State.¹⁷¹ Schließlich kann das System betrieblich oder nicht betrieblich organisiert sein.¹⁷² Zwingend gefordert ist nur, dass das System bei der Regulierungsbehörde (OPRA) registriert ist,¹⁷³ und dass es eine steuerrechtliche Zertifizierung erlangt hat.¹⁷⁴ Ist das Fall, kann die Mitgliedschaft in einem solchen System e-

¹⁶² Secs. 1-8 WPRA 1999.

¹⁶³ Die Werte entsprechen dem zweiten Einkommensband, an dem sich die Berechnung der *state second pension* orientiert. Vgl. dazu oben Pkt. B. II. und Fn. 47 sowie allgemein Cm. 4179 (Fn. 10) p. 5.

¹⁶⁴ Cm. 4179 (Fn. 10) p. 5: low-cost; flexible; secure.

¹⁶⁵ Sec. 3 WPRA 1999; Regs. 22, 24 Stakeholder Pension Schemes Regulations 2000, S.I. 2000/1403. Die Arbeitgeber sind von der Verpflichtung befreit, wenn sie für die Beschäftigten im Rahmen eines anderen Systems der individuell-privaten Alterssicherung zu Beitragszahlungen verpflichtet sind.

¹⁶⁶ Sec. 1(5) WPRA 1999; Reg. 14 Regulations 2000 (Fn. 165).

¹⁶⁷ Sec. 1(8) WPRA 1999; *D. Blake* (Fn. 39) p. 239.

¹⁶⁸ Secs. 2(4), 6(3) WPRA 1999. Die Aufsichtsbefugnisse der Aufsichtsbehörde (OPRA) entsprechen im Wesentlichen den Aufsichtsbefugnissen gegenüber den Systemen der betrieblichen Alterssicherung. Vgl. dazu oben Pkt. D. III. 2. a).

¹⁶⁹ Sec. 1(2) WPRA 1999.

¹⁷⁰ Sec. 1(2) WPRA 1999; Reg. 2 Regulations 2000 (Fn. 165).

¹⁷¹ Regs. 9, 10, 11 Regulations 2000 (Fn. 165) (requirement for statement of investment principles for schemes not established under trust; requirement for manager of schemes not established under a trust to have regard to certain matters, and to take advice, relating to investment; requirement for manager of schemes not established under trust to appoint a reporting accountant).

¹⁷² Reg. 3(10) Regulations 2000 (Fn. 165). Im ersten Fall ist die Mitgliedschaft im System auf Beschäftigte eines bestimmten Betriebs beschränkt, im zweiten Fall nicht.

¹⁷³ Sec. 2 WPRA 1999; Reg. 20 Regulations 2000 (Fn. 165).

¹⁷⁴ Sec. 1(9) WPRA 1999.

benfalls zu einem *contracting-out* führen. Dies setzt voraus, dass das System als „appropriate scheme“ anerkannt ist.¹⁷⁵

Ob *stakeholder pensions* ihre Zielgruppe tatsächlich erreichen, ist gegenwärtig zweifelhaft. Im Sommer 2003 waren zwar 48 *stakeholder pension schemes* registriert.¹⁷⁶ Der Mitgliederstand lag bei 1,5 Mio.¹⁷⁷ Gleichwohl waren 82% der von den Arbeitgebern vermittelten Zugänge ungenutzt.¹⁷⁸ Das gilt zumal für die Zugänge in kleineren und mittleren Unternehmen. Dazu kommt, dass 47% des Werts aller Einzahlungen von Mitgliedern stammten, die zuvor einem anderen Rentensystem angeschlossen waren.¹⁷⁹ Diese Mitglieder sind keine „neuen“ Sparer. Im angepeilten Einkommensband lagen überhaupt nur 40% der Mitglieder.¹⁸⁰ Sogar das zuständige Ministerium musste einräumen, dass bloß 27% der Angehörigen der Zielgruppe an *stakeholder* Produkten interessiert seien.¹⁸¹ Ob die Regierung den Trend ändern kann, bleibt abzuwarten.

E. Perspektiven

I. Handlungsdruck: pension crisis

Es gibt auf dem Gebiet der nicht-staatlichen Alterssicherung einige Entwicklungen, die von der britischen Regierung mit Sorge beobachtet werden.¹⁸² Die Zahl der Beschäftigten, die einem betrieblichen Rentensystem angeschlossen sind, geht ständig zurück.¹⁸³ Das gilt insbesondere für die Beschäftigten im privaten Sektor. Im Jahr 1967 gehörten 8,1 Mio. Beschäftigte des privaten Sektors einem betrieblichen Rentensystem an, heute liegt die Zahl bei 5,7 Mio., Tendenz fallend.¹⁸⁴ *Defined benefit*-Systeme werden mehr und mehr durch *money purchase*-Systeme ersetzt.¹⁸⁵ Im Sommer 2000 war etwa ein Viertel (10.200) aller *defined benefit*-Systeme (39.300) eingefroren oder im Prozess des Schließens (*winding-up*).¹⁸⁶ Nach Schätzungen privater Stellen sind heute fast 63% der einkommensbezogenen Systeme für neue Mitglieder geschlossen.¹⁸⁷ Eine wichtige Ursache für den Rückgang der *defined benefit*-Systeme sind

¹⁷⁵ S. Butterworth, *Stakeholder Pensions*, in: Tolley's Pension Law (Issue 18, July 2003) A6.98. Zur Anerkennung (*certification*) als „appropriate scheme“ näher oben Pkt. D. II. 1.

¹⁷⁶ Vgl. die website von OPRA unter: <http://stakeholder.opra.gov.uk/registrysearch.asp>.

¹⁷⁷ ABI, *Stakeholder pensions – time for change*, 2003, p. 5; DWP, Departmental Report (Fn. 5) p. 24.

¹⁷⁸ ABI (Fn. 177) pp. 2, 10.

¹⁷⁹ ABI, Press Release 79/03, 24. 8. 2003.

¹⁸⁰ ABI (Fn. 177) p. 7.

¹⁸¹ DWP, Research Report No. 193. *Pensions 2002: Public attitudes to pensions and saving for retirement*, V. Mayhew (2003) p. 71.

¹⁸² Zur Frage, ob die im Folgenden angeführten Umstände auf eine Rentenkrise (*pension crisis*) hindeuten, näher House of Commons, Work and Pensions Committee (Fn. 2) p. 8.

¹⁸³ A. Pickering (Fn. 94) pp. 69, 70. 43% aller Beschäftigten (37% der Vollbeschäftigten) bauen derzeit keine private Alterssicherung auf.

¹⁸⁴ GAD (Fn. 78) p. 18. Im öffentlichen Sektor liegt der Mitgliederstand relativ stabil bei 4 bis 5 Mio. Beschäftigten.

¹⁸⁵ A. Pickering (Fn. 94) p. 15; Cm. 5677 (Fn. 11) p. 51.

¹⁸⁶ GAD (Fn. 78) p. 2, 8.

¹⁸⁷ ACA, *Occupational Pensions 2003*, *Pensions Reform: too little, too late? Final results of the ACA 2002 und 2003 studies into UK occupational pension scheme trends including feedback on the Pen-*

die Kosten, die sich in hohen Beitragssätzen niederschlagen: Im Jahr 2000 lag der Beitragssatz von *defined benefit*-Systemen für die Beschäftigten bei 5 bis 7% der Einkommen, für die Arbeitgeber bei 10 bis 15%.¹⁸⁸ Außerdem gibt es nach Meinung der Regierung eine erhebliche Lücke im Sparverhalten der Privaten. Mehrere Millionen Menschen werden – so die Annahme – im Alter kein Einkommen haben, das über der Armutsgrenze liegt.¹⁸⁹

In den Jahren 2001 und 2002 wurden drei von der Regierung in Auftrag gegebene Berichte veröffentlicht, die den politischen Handlungsbedarf bestätigten. Der erste Bericht beschäftigte sich mit den (rechtlichen) Rahmenbedingungen für das Investitionsverhalten der privaten Rentenindustrie (*pension industry*), die insgesamt über ein Vermögen von 1,5 Bio. GBP verfügt.¹⁹⁰ Der zweite Bericht bezog sich auf das Sparverhalten der Privaten, insbesondere auf das Sparverhalten der unteren Einkommensschichten.¹⁹¹ Der dritte Bericht beschäftigte sich mit dem rechtlichen Rahmen für die Produkte der nicht-staatlichen Alterssicherung (*occupational pension schemes, personal pension schemes*).¹⁹² Die Berichte kamen übereinstimmend zum Ergebnis, dass die staatlichen Rahmenbedingungen private Altersvorsorge erschwerten: Die aufsichtsrechtlichen Vorgaben des *trust law* begünstigten suboptimale Investitionsentscheidungen, weil *trustees* – wegen der Vorgaben – dazu neigten, in börsennotierte Aktien und staatliche Schuldverschreibungen zu investieren, nicht aber in mittlere und kleine Unternehmen.¹⁹³ Die am Markt angebotenen Alterssicherungsprodukte seien unübersichtlich, die Vertriebsmechanismen grenzten untere Einkommensschichten tendenziell aus.¹⁹⁴ Und die Kosten eines betrieblichen Rentensystems seien für die Arbeitgeber inakzeptabel hoch.¹⁹⁵ Auch über den Ausweg waren sich die Berichte einig: Der Ausweg liege nicht in (noch mehr) staatlicher Regulierung, sondern in entschlossener Deregulierung.¹⁹⁶

sions Green Paper and Tax Simplification Paper, March 2003, p. 5. Beunruhigt auch House of Commons, Work and Pensions Committee (Fn. 2) p. 15.

¹⁸⁸ GAD (Fn. 78) p. 4. Bei *money purchase*-Systemen lagen die Beitragssätze für die Beschäftigten regelmäßig zwischen 2 und 4%, für die Arbeitgeber unter 8%. Zu den kostentreibenden Faktoren bei *defined benefit*-Systemen vgl. auch A. Pickering (Fn. 94) p. 31; House of Commons, Work and Pensions Committee (Fn. 2) p. 28; Cm. 5677 (Fn. 11) p. 53.

¹⁸⁹ Cm. 5677 (Fn. 11) p. 3: „up to 3 million people are seriously under-saving for their retirement . . . a further group of between 5 and 10 million people may want to consider saving more, working longer, or a combination of both“. Nach den Schätzungen des House of Commons, Work and Pensions Committee (Fn. 2) p. 34 liegt die jährliche Lücke im Sparverhalten bei 27 Mrd. GBP.

¹⁹⁰ P. Myners, Institutional Investment in the United Kingdom. A Review, March 2001 (Zahlenangabe: p. 4).

¹⁹¹ R. Sandler, Medium and Long-Term Retail Savings in the UK. A Review, July 2002.

¹⁹² A. Pickering (Fn. 94).

¹⁹³ Vgl. näher die Zusammenfassung in P. Myners (Fn. 190) pp. 4-20. Nach Auffassung des Berichtstatters ist die Ineffizienz der Investitionsentscheidungen im Einzelnen auf unterschiedliche Ursachen zurückzuführen, etwa auf Mängel in der Fachkompetenz der *trustees*, auf Fehlanreize in Bezug auf die Abwicklung der Beratungsgespräche oder auf die Sorge vor den Sanktionen bei Unterdeckung.

¹⁹⁴ R. Sandler (Fn. 191) pp. 1-3.

¹⁹⁵ A. Pickering (Fn. 94) p. 11.

¹⁹⁶ P. Myners (Fn. 190) p. 15; R. Sandler (Fn. 191) p. 22; A. Pickering (Fn. 94) pp. 4, 11.

II. Regierungspolitik: simplicity, security and choice

Im Dezember 2002 trat die britische Rentendiskussion in eine neue Phase. Die Regierung legte zwei Papiere vor,¹⁹⁷ in denen sie der Rentenindustrie unter den Schlagworten „simplicity, security and choice“ signalisierte, zur Deregulierung bereit zu sein: „significant deregulation is part of our commitment to strengthening our partnership with employers for the provision of pensions“.¹⁹⁸ Die Vorschläge wurden im Juni 2003 konkretisiert.¹⁹⁹ Sie bestimmen die Partnerschaft zwischen staatlicher und nicht-staatlicher Alterssicherung in der Tat neu, und zwar vielfach zugunsten der Rentenindustrie. Die Vorschläge setzen auf mehreren Ebenen an: Ein Teil betrifft die Produkte der Alterssicherung und den Verkaufsprozess, ein anderer Teil die Aufsicht über *trust funds*, ein dritter Teil die Leistungen aus den Rentensystemen, und ein vierter Teil die steuerlichen Begünstigungen. Allgemein kann man sagen, dass die Vorschläge auf eine Minderung des Konsumentenschutzes hinauslaufen, eine Absenkung sozialpolitischer Mindeststandards und eine Rücknahme fiskalpolitischer Interessen.

Um einige zentrale Vorhaben herauszugreifen: Die britische Regierung plant, den Verkauf von Alterssicherungsprodukten (Beratung) einschneidend zu deregulieren, wissend, dass damit die Gefahr des *mis-buying* steigt.²⁰⁰ Die Anbieter sollen nicht mehr zu aufwändigen Beratungsgesprächen verpflichtet sein; dem Gedanken des Konsumentenschutzes soll statt dessen durch „simple regulated products“ entsprochen werden.²⁰¹ Die Aufgaben der mit dem PA 1995 geschaffenen Regulierungsbehörde (OPRA)²⁰² sollen neu definiert werden: An die Stelle einer dicht geknüpften Aufsicht soll eine Aufsicht treten, die sich auf schwerwiegende Fälle von Misswirtschaft konzentriert.²⁰³ Das ebenfalls mit dem PA 1995 geschaffene Deckungserfordernis für einkommensbezogene betriebliche Rentensysteme (*minimum funding requirement*)²⁰⁴ soll abgelöst werden durch individuell festgelegte Deckungserfordernisse.²⁰⁵ Die Höhe der gesetzlich vorgegebenen Mindestrente soll weiter abgesenkt werden.²⁰⁶ Künftig soll es lediglich ein einziges steuerrechtliches Regime geben, das Beitragszahlungen und Zuwächse aus Investitionen weitgehend steuerfrei stellt.²⁰⁷ Schließ-

¹⁹⁷ Cm. 5677 (Fn. 11); HM Treasury/Inland Revenue (Fn. 117).

¹⁹⁸ Cm. 5677 (Fn. 11) p. 55.

¹⁹⁹ Cm. 5835 (Fn. 138).

²⁰⁰ Cm. 5677 (Fn. 11) pp. 83-87. Zu den Gefahren der Deregulierung für die Konsumenten näher FSA, Options for regulating the sale of „simplified investment products“, Discussion Paper No. 19, January 2003; HM Treasury/DWP, Proposed product specifications for Sandler „stakeholder“ products, Consultation Document, February 2003.

²⁰¹ Cm. 5677 (Fn. 11) p. 85.

²⁰² Zur Regulierungsbehörde vgl. oben Pkt. D. III. 2. a).

²⁰³ Cm. 5677 (Fn. 11) p. 63; Cm. 5835 (Fn. 138) p. 15. Zu diesem Vorschlag vgl. insb. auch die Stellungnahme von B. Davis (Independent Reviewer), Report of the Quinquennial Review of the Occupational Pensions Regulatory Authority (OPRA), December 2002.

²⁰⁴ Zum Deckungserfordernis vgl. oben Pkt. D. III. 2. b).

²⁰⁵ Cm. 5677 (Fn. 11) p. 56. Danach sollen die Deckungserfordernisse für einen *trust fund* jeweils ausgehandelt werden zwischen Arbeitgeber, *trustees* und den beratenden Versicherungsmathematikern (*scheme actuaries*).

²⁰⁶ Cm. 5677 (Fn. 11) p. 59.

²⁰⁷ Cm. 5677 (Fn. 11) p. 37; Cm. 5835 (Fn. 138) p. 27. Die (gesamten) steuerfreien Aufwendungen sollen pro Person und lebenszeitlich auf 1,4 Mio. GBP begrenzt werden (Cm. 5677 [Fn. 11] p. 38), die jährli-

lich: Es wird darüber nachgedacht, den Arbeitgebern die Hinterbliebenenversorgung und die Dynamisierung der privaten Renten freizustellen.²⁰⁸ Die Regierung rechnet damit, dass ihre Vorschläge für die Rentenindustrie zu spürbaren Entlastungen führen wird (150-200 Mio. GBP/Jahr).²⁰⁹ Realisiert werden sollen die Vorschläge im Frühjahr 2005.

F. Schlussbemerkung

Die Entwicklungen in Großbritannien sind für Deutschland von beträchtlichem Interesse. In Großbritannien setzt der Staat seit langem auf einen (staatlichen und privaten) Wohlfahrtsmix, eine Option, die der deutsche Gesetzgeber erst unlängst verstärkt ins Auge gefasst hat. Die britischen Erfahrungen mit einem solchen Wohlfahrtsmix lassen sich wohl so zusammenfassen:

Erstens: Es mag sein, dass der Staat mit einem staatlichen und privaten Wohlfahrtsmix den Kostendruck auf das staatliche System der Alterssicherung senken kann. Das gilt jedenfalls dann, wenn es einen Konsens dahin gibt, dass staatliche Wohlfahrt nicht auf Sicherung des individuellen Lebensstandards zielt. Zu einer „Entpolitisierung“ der Alterssicherung führt dies aber nicht. Der Gesetzgeber bleibt in der politischen Verantwortung. Die Labour-Regierung der 70er Jahre hat *contracting-out* nicht zugelassen, ohne den privaten Anbietern zugleich sozialpolitisch motivierte Mindeststandards vorzugeben (Mindestrente, Hinterbliebenensicherung). An sozialpolitisch motivierten Vorgaben haben auch die späteren konservativen Regierungen festgehalten.

Zweitens: Gesetzliche Vorgaben für die private Rentenindustrie erreichen den aus der staatlichen Alterssicherung bekannten sozialpolitischen Standard nicht. Staatliche Alterssicherung ist auch durch Elemente des sozialen Ausgleichs geprägt (beitragsfreie Zeiten, Fortsetzung des Versicherungsverhältnisses bei Arbeitslosigkeit oder Arbeitsunfähigkeit, Erwerb von Anwartschaften durch Kindererziehungszeiten, geschlechtsneutrale Beitragssätze). Solche Vorgaben wurden der britischen Rentenindustrie nie gemacht. Über Elemente des sozialen Ausgleichs entscheiden private Anbieter nach Ermessen, und in der Praxis entscheiden sie sich regelmäßig dagegen.

Drittens: Ein Staat, der maßgeblich auf nicht-staatliche Systeme der Alterssicherung setzt, kann sehr verwundbar sein. Dies gilt zumal dann, wenn die Weiterführung der Systeme weitgehend von den Anbietern (oder den von ihnen bestimmten *trustees*) abhängt. Dann können die privaten Anbieter ihre Wünsche nach staatlich vermittelter Kostensenkung einfach dadurch mit politischem Druck verbinden, dass sie die

chen steuerfreien Zuflüsse aus Beiträgen und Investitionen auf 200.000 GBP (HM Treasury/Inland Revenue [Fn. 117] p. 15). Rentenzahlungen sollen grundsätzlich steuerpflichtig sein, ein ausgezahlter Pauschbetrag (*lump sum*) von 25% des individuellen (steuerfreien) Rentenkontos ausgenommen.

²⁰⁸ In Cm. 5677 (Fn. 11) p. 58 wurden interessierte Stellen aufgefordert, zu den politischen Vorschlägen im Bereich der Hinterbliebenenversorgung und der Dynamisierung – sie wurden vor allem von A. Pickering (Fn. 94) formuliert – Stellung zu nehmen. Auf der Grundlage der (überwiegend kritischen) Stellungnahmen schwächte die Regierung im Juni 2003 ihre Ankündigungen ab. In Cm. 5835 (Fn. 138) pp. 23, 24 wurde die Beibehaltung der Pflicht zur Hinterbliebenenversorgung zugesichert; die Pflicht zur Dynamisierung der privaten Renten soll nicht beseitigt, sondern abgeschwächt werden.

²⁰⁹ Cm. 5677 (Fn. 11) p. 129; Cm. 5835 (Fn. 138) p. 21.

Systeme schließen. Gegen das Schließen von Systemen hat der britische Staat so gut wie keine Handhabe. Wie wirksam *winding-up* sein kann, zeigt gerade die britische Rentenpolitik: Die jüngsten staatlichen Zugeständnisse an die Rentenindustrie antworten zweifellos auf eine steigende Zahl von geschlossenen oder eingefrorenen betrieblichen Rentensystemen. Solcher Druck ist in Deutschland unbekannt.

Viertens: Staatliche Rentenpolitik wenig vorhersehbar und wenig berechenbar, wenn sie sich auf nicht-staatliche Systeme bezieht. In Deutschland ist jede auf Kostensenkung gerichtete Änderung des SGB VI parlamentarisch verhandelt. Leistungskürzungen sind in ihren Wirkungen im Einzelnen kalkulierbar. Wenn der britische Gesetzgeber die Kosten für die private Rentenindustrie senken möchte, ist das anders. Der britische Gesetzgeber kann die Kosten der privaten Anbieter nicht unmittelbar beeinflussen. Er kann lediglich sozialpolitische Mindestvorgaben zurücknehmen. Und die Wirkungen einer solchen Gesetzesänderung sind alles andere als klar. Der Gesetzgeber erbringt gleichsam eine Vorleistung in der Hoffnung, dass die Rentenindustrie ihrerseits zur „Partnerschaft“ in der Alterssicherung stehen wird. Dass der Staat insoweit auf freiwillige Kooperation angewiesen ist, hat die britische Regierung unlängst offen zugestanden: „Our proposals will lift the regulatory burden on employers, but it remains incumbent on those employers to keep their side of the bargain with employees and meet their pension promises“.²¹⁰ Ungewissheit und Steuerungsprobleme scheinen freilich unvermeidbar, wenn und soweit Alterssicherung auf privaten Produkten beruht.

²¹⁰ A. Pickering (Fn. 94) p. vi.